

Ägyptens Außenpolitik nach dem Putsch: Strategiewechsel zur Herrschaftssicherung

Roll, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Roll, S. (2016). *Ägyptens Außenpolitik nach dem Putsch: Strategiewechsel zur Herrschaftssicherung*. (SWP-Studie, 16/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48354-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Stephan Roll

Ägyptens Außenpolitik nach dem Putsch

Strategiewechsel zur Herrschaftssicherung

S 16
August 2016
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben die Auffassung
der Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2016

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Machtverschiebungen im außenpolitischen Entscheidungsprozess seit 2011
7	Schwächung des präsidentiellen Machtzentrums
8	Das Außenministerium als Exekutivorgan und Propaganda-Abteilung
9	Die Militärführung im Hintergrund
11	Regimekonsolidierung als oberste außenpolitische Priorität
11	Zahlungsfähigkeit sicherstellen
13	Vermeidung externer Abhängigkeiten
15	Außenpolitischer Strategiewechsel
15	Diversifizierung der Außenbeziehungen
15	<i>Beziehungen zu den Golfstaaten</i>
17	<i>Beziehungen zu Russland</i>
18	<i>Beziehungen zum Westen</i>
22	Aufbau und Projektion von Hardpower
26	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
28	1. Politische und wirtschaftliche Reformen einfordern
28	2. Die richtigen Adressaten wählen
29	3. Konditionen (richtig) setzen
29	4. Allianzen innerhalb der EU und mit den USA bilden
30	Abkürzungen
30	Lektüre-Hinweise

*Dr. Stephan Roll ist Wissenschaftler in der SWP-
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

Ägyptens Außenpolitik nach dem Putsch. Strategiewechsel zur Herrschaftssicherung

Der Militärputsch in Ägypten von Juli 2013 markierte den Beginn einer außenpolitischen Neuorientierung des Landes. Anders als in der 30-jährigen Mubarak-Ära, als Ägypten sein regionales wie internationales Auftreten weitgehend mit seinen westlichen Partnern, allen voran den USA, abstimmte, setzt das Land nun auf außenpolitische Diversifizierung. Es vollzog einen Schulterschluss mit den drei Golfstaaten Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate und Kuwait, und es intensivierte seine Beziehungen zu Russland. Dadurch hat Ägypten seine enge Anbindung an den Westen deutlich abgeschwächt. Mit dieser Neuorientierung ging das Bemühen einher, die eigenen militärischen Handlungskapazitäten auszubauen. Ägypten hat seit dem Sommer 2013 Rüstungsgeschäfte im Umfang von rund 12 Milliarden US-Dollar abgeschlossen. Während in der Vergangenheit vor allem amerikanische Rüstungsgüter gekauft wurden, setzt die Führung in Kairo nun auf verschiedene Bezugsquellen, darunter insbesondere Frankreich und Russland. Zudem hat Ägypten offensiv seinen militärischen Führungsanspruch in der arabischen Welt untermauert – durch die Militärintervention in Libyen von Februar 2015 ebenso wie mit einer Initiative zur Gründung einer Armee unter dem Dach der Arabischen Liga.

Die neue ägyptische Außenpolitik wird in dieser Studie durch den innerstaatlichen Kontext der außenpolitischen Entscheidungsfindung erklärt. Im Mittelpunkt der Analyse stehen dabei nicht einzelne Entscheidungen, sondern die grundsätzlichen, stark innenpolitisch motivierten Ziele der Entscheidungsträger sowie deren Strategien zur Zielerreichung. Für Präsident Sisi und das ihn stützende Militär hat es oberste Priorität, die Zahlungsfähigkeit des Landes aufrechtzuerhalten. Ein Staatsbankrott und die wirtschaftlichen wie sozialen Verwerfungen, die damit einhergingen, würden die Herrschaftskonsolidierung des neuen Regimes zumindest gefährden. Hauptinteresse der außenpolitischen Entscheidungsträger ist es daher, neue Finanzquellen außerhalb Ägyptens zu erschließen. Zugleich ist das Regime darum bemüht, von externen Akteuren möglichst unabhängig zu bleiben. Andernfalls könnte es unter Druck geraten, Wirtschaftsreformen umsetzen zu müssen – was in der Bevölkerung sehr unpopulär wäre – oder gar das

politische System öffnen zu müssen. Außenpolitische Diversifizierung sowie die »Aufwertung« des Landes im regionalen Machtgefüge sollen es Kairo ermöglichen, diesen Spagat zu vollbringen: einerseits externe Hilfen zu generieren, andererseits außenpolitische Abhängigkeiten zu verhindern.

Zunächst schien es, als wäre die außenpolitische Strategie der Sisi-Administration erfolgreich. Der Staatsbankrott ließ sich abwenden, weil die Golfstaaten Hilfszahlungen und Kredite in Höhe von mindestens 25 Milliarden US-Dollar verfügbar machten. Zugleich konnte Ägyptens Führung die Beziehungen zu den westlichen Staaten weitgehend normalisieren, ohne dafür Zugeständnisse hinsichtlich politischer oder wirtschaftlicher Reformen machen zu müssen. Dass das Sisi-Regime brutal gegen Opposition und Zivilgesellschaft vorging, hatte somit kaum Konsequenzen auf Seiten der internationalen Staatengemeinschaft. Spätestens Anfang 2016 wurde allerdings deutlich, dass sich durch die neue Außenpolitik die Zahlungsfähigkeit des Landes mittel- und langfristig nicht sichern lässt. Die Anzeichen für eine schwindende Hilfsbereitschaft der Golfmonarchien mehrten sich. Gleichzeitig belasteten die Kosten der expansiven Rüstungspolitik die ägyptischen Staatsfinanzen zusätzlich. Dies wog umso schwerer, als es der Regierung trotz der politisch motivierten Rentenzuflüsse nicht gelungen war, die sozioökonomische Lage zu verbessern. Um den Staatsbankrott abzuwenden, musste sich die Sisi-Administration wieder stärker auf die westlichen Staaten und die von ihnen dominierten internationalen Geberorganisationen zubewegen. Im Juli 2016 ersuchte Ägypten schließlich den Internationalen Währungsfonds um Hilfe. Ein Kredit über 12 Milliarden US-Dollar soll nun makroökonomische Reformen ermöglichen, um den wirtschaftlichen Niedergang Ägyptens abzuwenden.

Deutschland und seine europäischen Partner sollten vor diesem Hintergrund ihre Politik gegenüber Ägypten anpassen. Dem außenpolitischen Taktieren der Sisi-Administration, das zuvorderst der eigenen Herrschaftssicherung dient, sollte mit einer Politik begegnet werden, die auf nachhaltige politische wie wirtschaftliche Stabilisierung des mit 90 Millionen Menschen bevölkerungsreichsten Landes der arabischen Welt abzielt. Denn sollte Ägypten kollabieren, wären die Folgen für Europa – in Form wachsenden Migrationsdrucks und steigender terroristischer Bedrohung – unabsehbar. Bei der Ausarbeitung dieser Strategie sollten vor allem vier Punkte berücksichtigt werden.

Erstens sollte von der ägyptischen Führung deutlich aktiver und konkreter als bisher eine Verbesserung der Menschenrechtssituation im Land eingefordert werden. Im Mittelpunkt stehen sollten dabei ein Ende exzessiver Polizeigewalt, die Freilassung politischer Gefangener sowie der Abbau rechtlicher Restriktionen für die Zivilgesellschaft. Andernfalls droht nicht nur eine weitere Radikalisierung und damit eine Beschleunigung der Gewaltspirale im Land. Auch Wirtschaftsreformen würden ohne eine Änderung der politischen Rahmenbedingungen schnell an ihre Grenzen stoßen.

Zweitens sollten diese Forderungen nicht im Rahmen von – bislang wenig erfolgreicher – Hinterzimmerdiplomatie, sondern öffentlich gegenüber Präsident Sisi und seiner Administration erhoben werden. Auf Arbeitsebene sollten parallel dazu die Kontakte zum ägyptischen Militär intensiviert werden, denn diesem kommt – wie nicht zuletzt die Außenpolitikanalyse zeigt – die zentrale Rolle im politischen Entscheidungsprozess zu.

Drittens sollte es zur Vorbedingung für die Vergabe von Entwicklungskrediten und insbesondere für Budgethilfen gemacht werden, dass diese Forderungen schrittweise erfüllt werden. Das IWF-Kreditabkommen mit seinen rein makroökonomischen Auflagen ist dabei ein Schritt in die falsche Richtung; es sollte deshalb von Deutschland und seinen europäischen Partnern in der gegenwärtigen Form nicht unterstützt werden. Rüstungsgeschäfte mit Ägypten bedürfen keiner Konditionierung – sie sollten gänzlich unterlassen werden. Nicht nur die Menschenrechtssituation steht Waffenexporten entgegen. Auch die mit Rüstungskäufen verbundene Erhöhung der ägyptischen Staatsschulden liegt nicht im Interesse Deutschlands und seiner europäischen Partner.

Viertens sollten Deutschland und die anderen europäischen Staaten ihre Politik gegenüber Ägypten deutlich stärker als bisher koordinieren. Falls es nicht gelingt, sich mit anderen Regierungen auf eine Konditionierung von Hilfen zu verständigen, sollte Deutschland ein solches Instrument zumindest in der eigenen Politik gegenüber dem Sisi-Regime konsequent anwenden.

Machtverschiebungen im außenpolitischen Entscheidungsprozess seit 2011

Durch den Sturz von Präsident Husni Mubarak Anfang 2011 erlangte das ägyptische Militär einen noch stärkeren Einfluss auf Politik und Wirtschaft des Landes, als dies bereits zuvor der Fall gewesen war. Während die Generäle in der 30-jährigen Mubarak-Ära vor allem eine Vetofunktion im politischen System innehatten, verließen sie nun ihre »Komfortzone« und übernahmen eine deutliche aktivere Rolle in der Politikgestaltung.¹ Besonders deutlich wurde diese Entwicklung auch im außenpolitischen Entscheidungsprozess des Landes. Sowohl Präsidialamt als auch Außenministerium büßten an Bedeutung ein, während der Oberste Militärrat (Supreme Council of the Armed Forces – SCAF), das höchste militärische Führungsgremium, seinen Einfluss formell wie informell schrittweise ausbaute. Endgültig verfestigt wurde diese neue Machtkonstellation mit dem Militärputsch von Juli 2013, der dem ehemaligen Verteidigungsminister Abdel Fatah al-Sisi den Weg ins Präsidentenamt ebnete.

Schwächung des präsidentialen Machtzentrums

Bis 2011 dominierte das präsidentiale Machtzentrum den außenpolitischen Entscheidungsprozess. Präsident Mubarak war nicht nur gemäß der ägyptischen Verfassung oberster Entscheidungsträger. Auch faktisch hatte das Präsidialamt die federführende Rolle bei den zentralen außenpolitischen Dossiers des Landes. Wichtigster Emissär und engster Vertrauter Mubaraks war der Chef des Auslandsgeheimdienstes (»Mukhabarat«), Omar Suleiman, der direkt dem Präsidialamt unterstand und zum Schattenaußenminister avancierte. Das Machtvakuum, das nach dem erzwungenen Rücktritt Mubaraks im Februar 2011 entstand, wurde durch das Militär gefüllt. Der Oberste Militärrat übernahm durch eine Verfassungserklärung die Befugnisse des Staatspräsidenten und wurde damit auch oberster Entscheidungsträger in der Außenpolitik.

Nach der Wahl Mohammed Mursis zum Staatspräsidenten im Juni 2012 sah es zunächst so aus, als

würde das präsidentiale Machtzentrum abermals den außenpolitischen Entscheidungsprozess dominieren.² Im Juli 2013 übernahm das Militär erneut die Macht; damit verlagerte sich der außenpolitische Entscheidungsprozess abermals in das Verteidigungsministerium. Der vom Militär eingesetzte Übergangspräsident Adly Mansour erfüllte lediglich eine repräsentative Funktion; in seinen Dekreten setzte er die Vorgaben der Militärführung unter Verteidigungsminister Abdel Fatah al-Sisi um. Dies geschah auch, als ein neuer Chef des Auslandsgeheimdienstes zu benennen war. Nur einen Tag nach der Machtübernahme des Militärs wurde diese Position mit Farid al-Tuhami besetzt, einem ehemaligen Mentor und engen Vertrauten Sisis.³ Für den außenpolitischen Entscheidungsprozess deutete sich dadurch eine ähnliche Konstellation wie unter Mubarak an. Anders als Mubaraks mächtiger Geheimdienstchef Omar Suleiman vermochte es Tuhami allerdings nicht, sich als Schattenaußenminister zu profilieren.

Ausschlaggebend dafür war, dass der Auslandsgeheimdienst seit 2011 an politischem Gewicht verloren hatte. Die Militärs übernahmen damals zunächst die direkte Führung dieser Behörde, und auch nach – formaler – Übergabe ihrer Macht an den Staatspräsidenten behielten sie die faktische Kontrolle. Die Mitarbeiter des Geheimdienstes wurden durch die Verfassung von 2014 explizit der Militärgerichtsbarkeit

² Ähnlich wie Mubarak setzte Mursi bei wichtigen Dossiers nicht auf den Außenminister, sondern auf seinen engen Vertrauten Essam al-Haddad. Haddad, ein führendes Mitglied der Muslimbruderschaft, wurde zum Assistenten für außenpolitische Angelegenheiten und internationale Kooperation ernannt; damit war er ein zentraler Ansprechpartner ausländischer Regierungen. Vgl. Jannis Grimm/Stephan Roll, *Ägyptens Außenpolitik unter Muhammad Mursi. Innenpolitisches Kalkül und wirtschaftliche Handlungszwänge*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2012 (SWP-Aktuell 58/2012), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A58_gmm_rll.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

³ Unter Mubarak hatte Tuhami die mächtige Verwaltungskontrollbehörde geleitet. Ihre Aufgabe bestand darin, die Verwaltung und den öffentlichen Wirtschaftssektor zu überwachen – eine für die Herrschaftsausübung wichtige Funktion. 2012 war Tuhami, der als erbitterter Gegner der Muslimbruderschaft galt, von Mursi seines Postens enthoben und in den Ruhestand versetzt worden.

¹ Vgl. Holger Albrecht/Dina Bishara, »Back on Horseback: The Military and Political Transformation in Egypt«, in: *Middle East Law and Governance*, 3 (2011) 1/2, S. 13–23 (17ff).

unterstellt (Artikel 204); sie können so jederzeit von den Generälen zur Rechenschaft gezogen werden. Tuhami selbst wurde Ende 2014 überraschend durch seinen Stellvertreter Khaled Fawzy abgelöst. Unklar blieb, ob dafür, wie offiziell behauptet, tatsächlich gesundheitliche Gründe verantwortlich waren – oder vielmehr die sogenannte Sisi-Leaks-Affäre, bei der angebliche Tonbandaufzeichnungen aus dem Präsidialamt von ausländischen Medien veröffentlicht wurden.⁴

Nachdem Sisi am 8. Juni 2014 das Präsidentenamt übernommen hatte, bemühte er sich kaum, die eigenen außenpolitischen Handlungskapazitäten gegenüber der Militärführung auszubauen. Zwar schuf er im Präsidialamt die Stelle eines »Nationalen Sicherheitsberaters«, auf die im November 2014 die Karriere-diplomatin Fayza Aboul Naga berufen wurde. Ihre Ernennung richtete sich aber nicht gegen das Militär. Naga war unter Mubarak bis zur Ministerin für Planung und Internationale Kooperation aufgestiegen; diesen Posten behielt sie bis 2013. In dieser Zeit galt sie als Vertreterin von Militärinteressen innerhalb des Kabinetts.⁵ Als Nationaler Sicherheitsberaterin oblag ihr nun vor allem die Abstimmung zwischen verschiedenen staatlichen Akteuren. Eine solche Koordination war notwendig geworden, weil im Staatsapparat insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit der Zivilgesellschaft Differenzen entstanden waren. Das Außenministerium und die mit Wirtschaftsfragen befassten Ressorts plädierten offenbar dafür, eine rechtsstaatliche Fassade aufrechtzuerhalten, wobei sie die Beziehungen zu westlichen Staaten und internationalen Geberorganisationen im Blick hatten. Im Sicherheitsapparat des Landes hingegen verfolgte man zunehmend eine kompromisslose außergesetzliche Repressionspolitik.⁶

4 David D. Kirkpatrick, »Egypt's President Replaces Influential Intelligence Chief«, in: *The New York Times* (online), 21.12.2014, <www.nytimes.com/2014/12/22/world/middle-east/egypts-president-replaces-intelligence-chief.html> (Zugriff am 4.7.2016).

5 Offenbar war es auch der ehemalige Militärfeldmarschall Tantawi, der Aboul Naga Ende 2014 für den Posten der Nationalen Sicherheitsberaterin nominierte. Dina Ezzat, »National Security Appointments«, in: *Al-Ahram Weekly* (online), 13.11.2014, <<http://weekly.ahram.org.eg/News/7703/17/National-security-appointments.aspx>> (Zugriff am 4.7.2016).

6 Jannis Grimm, *Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft. Staatliche Gewalt, Verengung des öffentlichen Raums und außergesetzliche Verfolgung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2015 (SWP-Aktuell 60/2015), S. 6, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A60_gmm.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

Das Außenministerium als Exekutivorgan und Propaganda-Abteilung

Obwohl das Außenministerium wie bereits vor 2011 kaum in den außenpolitischen Entscheidungsprozess einbezogen wurde, bildete es nach dem Sturz Mubarak doch eine wichtige Machtressource für die politische Führung. Mit über 950 Diplomaten und mehreren tausend Angestellten gilt das Ministerium als äußerst professionell – und dank seiner 135 Vertretungen im Ausland auch als international hervorragend vernetzt, zumal im Vergleich mit den Außenressorts anderer arabischer Länder.⁷ Dem Amt kommt somit eine zentrale Rolle bei der Umsetzung außenpolitischer Entscheidungen zu. Im ersten Kabinett der Nach-Mubarak-Ära, das vom SCAF Anfang März 2011 eingesetzt wurde, hatte Nabil al-Arabi die Führung des Ministeriums inne. Der Karrierediplomat war charismatischer als sein Vorgänger Ahmed Aboul Gheit und hatte aufgrund familiärer Beziehungen beste Kontakte in der ägyptischen Oberschicht.⁸ Durch al-Arabis Medienpräsenz wurde das Ministerium zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich aufgewertet. Nur vier Monate nach seiner Ernennung wechselte al-Arabi jedoch auf den Posten des Generalsekretärs der Arabischen Liga. Ihm folgten der ehemalige Botschafter in Deutschland, Mohammed Orabi, und nur einen Monat später, bei einer Regierungsumbildung im Juli 2011, Mohammed Kamel Amr. Letzterer entwickelte nach außen kaum eigenes Profil. Seine Ernennung passte somit zum Vorgehen des SCAF, der seine Interessen vor allem durch militärnahe Technokraten gewahrt sehen wollte.⁹ Nachdem Mohammed Mursi das Präsidentenamt angetreten hatte, wurde Amr indes zunehmend von Mursis außenpolitischem Berater Essam al-Haddad in den Schatten gestellt.

Nach dem Militärputsch von Juli 2013 wurde Nabil Fahmy, langjähriger Botschafter in Washington, zum Außenminister ernannt. Fahmy brachte erkennbar frischen Wind in das Ministerium. Aufgrund seiner Herkunft – der Vater war Außenminister unter Präsident Sadat – und seiner langjährigen Erfahrung im diplomatischen Dienst galt Fahmy als Schwergewicht

7 Vgl. Nael Shama, *Egyptian Foreign Policy from Mubarak to Morsi. Against the National Interest*, New York 2014, S. 82ff.

8 Nabil al-Arabi ist familiär eng mit dem Grandseigneur der ägyptischen Außenpolitik, Muhamed Hassanein Heikal, verbunden.

9 Stephan Roll, »Managing Change: How Egypt's Military Leadership Shaped the Transformation«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (2016) 1, S. 23–43 (27).

im außenpolitischen Establishment des Landes. Zudem wurden ihm politische Ambitionen nachgesagt; so war er bis zur Übernahme des Ministeramts Mitglied in der liberalen Dustur-Partei, die der ehemalige Generaldirektor der Internationalen Atomenergiebehörde, Mohammed al-Baradei, gegründet hatte.¹⁰ Fahmy verteidigte zwar dem Ausland gegenüber die zunehmende staatliche Repression nach dem Militärputsch, trat intern aber moderat auf.¹¹ Vor allem pochte er auf eine gewisse Eigenständigkeit des Außenamts gegenüber dem mächtigen staatlichen Sicherheitsapparat. In der Militärführung wurde sein selbstbewusstes Auftreten daher zunehmend negativ gesehen. Nach Sisis Übernahme des Präsidentenamtes im Juli 2014 wurde Fahmy überraschend entlassen. Grund dafür soll gewesen sein, dass er sich weigerte, die von der Staatssicherheit geforderte »Säuberung« des Ministeriums von angeblich regimekritischen Diplomaten durchzuführen.¹²

Fahmys Nachfolger Sameh Shoukry schien eher bereit, die Anweisungen der Sicherheitsorgane umzusetzen.¹³ Shoukry war Fahmy bereits 2008 als Botschafter in Washington nachgefolgt, ein Amt, das er bis 2013 innehatte. Ihm eilte der Ruf eines Diplomaten voraus, der auf internationaler Bühne regelrecht aggressiv agiert.¹⁴ Tatsächlich vertrat Shoukry die Politik des Sisi-Regimes äußerst offensiv – zur Zufriedenheit der Militärführung und des Präsidenten, der ihn bei einer weiteren Regierungsumbildung im

Oktober 2015 im Amt beließ. Unter Shoukry wurde die Propaganda-Arbeit des Ministeriums deutlich verstärkt. In den sozialen Medien veröffentlichte die ägyptische Regierung regelmäßig »Gegendarstellungen« zu kritischen Berichten über die Menschenrechtslage im Land,¹⁵ begleitet von immer schrilleren Stellungnahmen des Ministers.¹⁶

Die Militärführung im Hintergrund

Durch die Änderung des verfassungsrechtlichen Rahmens nach 2011 hatte sich die Militärführung formal zwar nur ein Mitspracherecht im politischen Entscheidungsprozess gesichert; doch ihr tatsächlicher Einfluss ging weit darüber hinaus. Die Generäle lenkten nach dem erzwungenen Rücktritt Mubaraks aktiv den politischen Umbau des Landes.¹⁷ Dabei waren innerhalb des SCAF unterschiedliche Personen für einzelne Politikfelder zuständig. Das außenpolitische Dossier wurde von Generalmajor Mohammed Said al-Assar betreut. Obgleich al-Assar öffentlich sehr viel weniger in Erscheinung trat als der jeweilige Außenminister, galt er bei Beobachtern als der eigentliche Strippenzieher im außenpolitischen Entscheidungsprozess seit 2011.¹⁸ Bereits unter Verteidigungsminister Tantawi hatte er Karriere im Bereich Rüstungsgüterbeschaffung und -produktion gemacht; 2003 wurde er zum Assistenten für Rüstungsangelegenheiten ernannt. In dieser Funktion gehörte er auch dem SCAF an, wodurch er maßgeblich in dessen Entscheidungsfindung ab 2011 eingebunden war. Die unmittelbare Zustän-

¹⁰ »Foreign Minister Freezes Membership in Dostour Party«, in: *Aswat Masriya* (online), 17.7.2013, <<http://en.aswatmasriya.com/news/view.aspx?id=8f3a1c71-2878-43f1-b4d9-9e57780cf975>> (Zugriff am 4.7.2016).

¹¹ Bei der entscheidenden Kabinettsitzung im August 2013 soll Fahmy sich dagegen ausgesprochen haben, die von Muslimbrüdern besetzten Plätze in Kairo und Giza gewaltsam räumen zu lassen. Gespräche mit ägyptischen Diplomaten, Kairo, Berlin, 2014 und 2015.

¹² Offenbar hatte die Staatssicherheit eine Liste von Mitarbeitern des Außenministeriums erstellt, die aus dem Dienst entlassen werden sollten. Interviews mit ägyptischen Diplomaten, 2015.

¹³ Unter seiner Führung wurde angeblich eine Reihe von Diplomaten ihrer Posten enthoben, deren Namen zuvor von der Staatssicherheit an das Außenministerium übermittelt worden waren. Interviews mit ägyptischen Diplomaten, 2015.

¹⁴ Entsprechendes wurde über Shoukry, der von 2005 bis 2008 der Ständige Vertreter Ägyptens bei den Vereinten Nationen in Genf war, bereits in einer Botschaftsdepesche der dortigen US-Vertretung berichtet. »Egypt's Ambassador Shoukry and His Aggressive Delegation in Geneva«, *Wikileaks*, 2.7.2008, <https://wikileaks.org/plusd/cables/08GENEVA504_a.html> (Zugriff am 4.7.2016).

¹⁵ Insbesondere die Twitter-Kommunikation des Ministeriums bzw. seines Sprechers wurde ausgebaut. Zudem entstand der englischsprachige »Egypt MFA Blog«, über den das Ministerium die »inkorrekte« Berichterstattung über Ägypten richtigstellen und ein positives Bild des Landes vermitteln will. Vgl. Mai Shams El-Din, »Egypt Launches English Blog to Counter 'Inaccurate Reports' by Foreign Media«, in: *The Guardian* (online), 27.8.2015, <www.theguardian.com/world/2015/aug/27/egypt-foreign-ministry-blog-media> (Zugriff am 4.7.2016).

¹⁶ Beispielsweise verglich Shoukry die Kritik an der Menschenrechtssituation in Ägypten mit Nazi-Propaganda, siehe Yochi Dreazen/Siobhán O'Grady/John Hudson, »Egypt's Top Diplomat Denies Cairo Is Cracking Down on Dissidents«, in: *Foreign Policy* (online), 8.2.2016, <<http://foreignpolicy.com/2016/02/08/egypts-top-diplomat-denies-cairo-is-cracking-down-on-dissidents/>> (Zugriff am 21.3.2016).

¹⁷ Vgl. Roll, »Managing Change« [wie Fn. 9].

¹⁸ Hadi Ibrahim, »Ingenieur der ägyptischen Außenpolitik« (arabisch), in: *News 24 Egypt* (online), 20.9.2015, <<http://bit.ly/News24Egypt>> (Zugriff am 26.11.2015).

digkeit al-Assars erstreckte sich dabei auf die Bereiche Außenpolitik, Öffentlichkeitsarbeit und Beziehungen zur Politik.¹⁹ Seine guten Kontakte nach Washington nutzte er, um in den USA für Unterstützung des ägyptischen Transformationsprozesses zu werben – vor allem aber auch für die dominante Rolle des Militärs dabei.²⁰ Zudem war al-Assar ein wichtiger Ansprechpartner für die ausländischen Botschaften in Kairo.

Als 2012 die Militärführung umgebildet wurde und Abdel Fatah al-Sisi die Position des Verteidigungsministers – des obersten militärischen Befehlshabers – übernahm, wurden die meisten älteren Generäle im SCAF in den Ruhestand versetzt. Nicht so der zu diesem Zeitpunkt 68-jährige al-Assar, dessen Zuständigkeit sogar noch erweitert wurde.²¹ Als Mohammed Mursi vom Militär abgesetzt wurde, war es al-Assar, der auf Arbeitsebene den Putsch gegenüber der Administration in Washington verteidigte.²² Er entwarf in den darauffolgenden Monaten wohl auch die Leitlinien für Ägyptens Außenpolitik unter Präsident Sisi und steuerte die ägyptische Rüstungsbeschaffungspolitik.²³ Im September 2015 wurde er von Sisi zum Staatsminister für Militärproduktion berufen und damit auch formal in den regierungsinternen Entscheidungsprozess eingebunden. Dabei unterstand al-Assar noch immer dem Verteidigungsminister Sedqi Sobhi, zu dessen Portfolio das Ministerium für Militärproduktion gehörte.

General al-Assars dominierende Rolle bei außenpolitischen Entscheidungen seit 2011 ist allerdings nicht der einzige Indikator für eine Machtverschiebung zugunsten des Militärs. Vielmehr hat sich diese auch auf struktureller Ebene vollzogen. Bereits unter Präsident Mursi setzte der SCAF durch, dass ihm – anders als zu Mubaraks Zeiten – in der Verfassung ein Vetorecht für die Außenpolitik gewährt wird. Gemäß der unter Mursi 2012 implementierten Verfassung war der »Nationale Verteidigungsrat« bei allen Entscheidungen zu konsultieren, die die nationale Sicherheit betreffen (Artikel 197). Mangels einer Definition des Sicherheitsbegriffs fallen darunter auch außenpolitische Entscheidungen. Der Nationale Verteidigungsrat fand zwar auch in der alten Verfassung Erwähnung; allerdings wurde nun explizit bestimmt, dass er mehrheitlich mit Militärs zu besetzen sei. Der entsprechende Artikel findet sich nahezu unverändert in der Verfassung von 2014 wieder, die nach dem Militärputsch ausgearbeitet wurde. Dabei wurde die Stellung des Militärs, vor allem aber jene des Verteidigungsministers, im politischen System noch weiter gestärkt. Artikel 234 stellt sicher, dass dieser zumindest für zwei Legislaturperioden nicht ohne Zustimmung des SCAF ausgewechselt werden kann. Zusammengefasst ergibt sich dadurch ein rechtlicher Rahmen, der die Militärführung – durchaus im Unterschied zur Mubarak-Ära – nicht nur qua Gesetz weitestgehend gegen politische Einflussnahme immunisiert, sondern sie gleichzeitig zum wichtigsten Entscheider bei allen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik des Landes macht. Wie zu zeigen sein wird, hatte diese Machtverschiebung indes keineswegs Auswirkungen auf die grundsätzliche innenpolitische Funktion der ägyptischen Außenpolitik.

19 Vgl. Ministry of Military Production, »Biographie des Ministers für Militärproduktion« (arabisch), <www.momp.gov.eg/Ar/Minister.aspx> (Zugriff am 26.11.2015).

20 U.S. Institute of Peace, Podiumsdiskussion »Future of Egypt« mit Mohamed Said al-Assar und William Quandt, C-Span, 25.7.2011, <www.c-span.org/video/?300679-1/future-egypt> (Zugriff am 4.7.2016).

21 Stephan Roll, »Ägypten: Mursi einigt sich mit den Generälen«, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 14.8.2012 (»Kurz gesagt«), <www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/aegypten-mursi-einigt-sich-mit-den-generaelen.html> (Zugriff am 4.7.2016).

22 Laura Rozen, »US Presses Egypt for Swift Return to Civilian Rule, against Arbitrary Arrests«, in: *Al-Monitor* (online), 4.7.2013, <www.al-monitor.com/pulse/tr/contents/articles/originals/2013/07/obama-egypt-morsi-israel-turkey-yaalon-hagel-rice-blinken.html#> (Zugriff am 4.7.2016).

23 So war er der Verhandlungsführer bei wichtigen Waffengeschäften, etwa dem Kauf von 24 Rafale-Kampffjets in Frankreich, den Präsident François Hollande im Februar bekannt gab. Vgl. »Rafale: six mois d'intenses négociations avec l'Égypte«, in: *Le Figaro.fr*, 13.2.2015, <www.lefigaro.fr/societes/2015/02/13/20005-20150213ARTFIG00177-rafale-six-mois-d-intenses-negociations-avec-egypte.php> (Zugriff am 4.7.2016).

Regimekonsolidierung als oberste außenpolitische Priorität

In der Mubarak-Ära lagen die übergeordneten Ziele der ägyptischen Außenpolitik keineswegs primär in der Wahrung kollektiver Interessen des Landes. So ging es, anders als offiziell verkündet, bei außenpolitischen Entscheidungen nicht in erster Linie um Fragen wie »die nationale Sicherheit« oder »umfassende wirtschaftliche Entwicklung«. ²⁴ Im Vordergrund außenpolitischen Handelns stand vielmehr die Herrschaftssicherung des Regimes. Zentral dafür war das Bemühen, politische Renten einzuwerben – externe Transferzahlungen also, die nicht durch Arbeitsleistung der Bevölkerung oder durch Steuereinnahmen generiert werden. ²⁵ Diese Einnahmen, etwa in Form von Militär- und Entwicklungshilfe, konnten von der politischen Führung nach machtpolitischen Kriterien verwendet bzw. intern verteilt werden. ²⁶

Präsident Mubarak war stets darauf bedacht, die Abhängigkeiten möglichst gering zu halten, die durch solche Transferzahlungen entstehen können. Das Regime wollte nicht zu Reformen gezwungen werden, die die eigene Herrschaft womöglich geschwächt hätten. Ägyptens enge Anbindung an den Westen, die charakteristisch für Mubaraks Außenpolitik war, stand dazu nicht im Widerspruch. So wurde die umfangreiche Militär- und Sicherheitspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten ausgebaut, durch die dem Land seit den 1980er Jahren jährlich rund 1,3 Milliarden US-Dollar an Militärhilfe zufließen. ²⁷ Zudem trieb

Mubarak die Annäherung an Europa voran. 2004 unterzeichnete er ein Assoziationsabkommen mit der EU. Allerdings war er sehr erfolgreich darin, Forderungen nach demokratischer Öffnung – sofern sie überhaupt erhoben wurden – abzuwehren. Weder die US-Militärhilfe noch die wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit der EU und ihren Mitgliedstaaten hatten substantielle politische Reformen im Land zur Folge. ²⁸

Auch nach dem Militärputsch 2013 standen die beiden Ziele der Renteneinwerbung und der Vermeidung bzw. Verringerung externer Abhängigkeiten im Mittelpunkt von Kairos außenpolitischem Handeln. Allerdings war es nun sehr viel dringlicher, diese Ziele zu erreichen.

Zahlungsfähigkeit sicherstellen

Zu dem Zeitpunkt, als das Militär die Macht übernahm, befand sich Ägyptens Wirtschaft in einer äußerst kritischen Lage. Durch den politischen Umbruch, der zweieinhalb Jahre zuvor begonnen hatte, war das ökonomische Wachstum des Landes fast zum Erliegen gekommen. Anhaltende Straßenproteste, die sich verschlechternde Sicherheitslage und eskalierende Streiks hatten desaströse Folgen für den Produktionsprozess. Hinzu kamen der Abzug von Investitionskapital sowie der Einbruch im Tourismus, der 2010 noch rund 10 Prozent des ägyptischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausgemacht hatte. ²⁹ Dabei wirkte sich die Wirtschaftskrise zunehmend negativ auf die Staatsfinanzen aus. Das Haushaltsdefizit hatte sich seit Anfang 2011 nahezu verdoppelt und war gemes-

²⁴ Vgl. für die »offiziellen« Ziele ägyptischer Außenpolitik: State Information Service (SIS), »Overview: Principles/Goals/Circles of Interest«, 17.3.2016, <www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?CatID=52#.V35k9no1QwI> (Zugriff am 15.12.2015).

²⁵ Vgl. Peter Pawelka, »Die politische Ökonomie der Außenpolitik im Vorderen Orient«, in: Andreas Boeckh/Peter Pawelka (Hg.), *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik*, Opladen 1997, S. 208–231 (225).

²⁶ Vgl. Ulrich Wurzel, »Patterns of Resistance: Economic Actors and Fiscal Policy Reform in Egypt in the 1990s«, in: Steven Heydemann (Hg.), *Networks of Privilege in the Middle East*, New York 2004, S. 101–132 (102ff). Dies gilt zwar weniger für zweckgebundene externe Transferzahlungen, allerdings erlauben sie es unter Umständen der politischen Führung, eigene Ressourcen in andere, herrschaftsrelevante Bereiche umzuleiten.

²⁷ Vgl. Jeremy M. Sharp, *Egypt: Background and U.S. Relations*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS),

25.2.2016 (CRS Report, RL33003), , S. 13ff, <www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

²⁸ Vgl. Jason Brownlee, *Democracy Prevention. The Politics of the U.S.-Egyptian Alliance*, New York 2012; Oliver Schlumberger, »Rents, Reform, and Authoritarianism in the Middle East«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2006) 2, S. 43–57; Wurzel, »Patterns of Resistance« [wie Fn. 26], S. 113.

²⁹ Vgl. Stephan Roll, »Ägypten nach der ›Revolution‹ – ein interessanter Investitionsstandort?«, in: Beate Neuss/Antje Nötzold (Hg.), *The Southern Mediterranean*, Baden-Baden 2015, S. 83–101 (88ff).

sen am BIP auf rund 13 Prozent gestiegen. Dem Staat fehlten im Haushaltsjahr 2012/2013 rund 34 Milliarden US-Dollar zur Finanzierung seiner Ausgaben. Zudem hatten sich die Devisenreserven der ägyptischen Zentralbank seit Ende 2010 mehr als halbiert. Durch die negative Leistungsbilanz des Landes fielen sie im Frühjahr 2013 sogar unter den Wert einer dreimonatigen Importdeckung, den der Internationale Währungsfonds (IWF) für Entwicklungs- und Schwellenländer empfiehlt.³⁰ In der Folge wurde es für die Regierung immer schwieriger, Verbindlichkeiten in Fremdwährung zu bedienen, was besonders die Zahlungsausfälle gegenüber ausländischen Energieunternehmen verdeutlichten.³¹

Für das Militär war diese angespannte Haushaltslage sehr gefährlich. Die Zahlungsfähigkeit des Staates war notwendige Voraussetzung dafür, dass die Generäle nach dem Putsch gegen Mursi ihre Herrschaft konsolidieren konnten. Dabei ging es nicht allein darum, die Gehälter von mehr als 5,7 Millionen Staatsbediensteten³² bezahlen zu können, darunter über eine Millionen Beschäftigte im inneren Sicherheitsapparat und knapp 440 000 Angehörige der ägyptischen Streitkräfte.³³ Auch die Subventionierung von Weizen und Energierohstoffen, die auf dem Weltmarkt beschafft werden mussten, kostete die Regierung monatlich über 2 Milliarden US-Dollar.³⁴ Ohne diese Mittel drohten massive Stromausfälle und sogar Versorgungsengpässe bei Grundnahrungsmitteln wie Brot.

30 Vgl. »Decline in Foreign Reserves Continues«, in: *Egypt Independent*, 4.4.2013, <www.egyptindependent.com/news/decline-foreign-reserves-continues> (Zugriff am 4.7.2016).

31 Vgl. »Egypt Owes Foreign Oil Companies \$6 Billion, Says PM«, *Reuters*, 12.9.2013, <www.reuters.com/article/egypt-oil-idUSL5N0H80QP20130912> (Zugriff am 4.7.2016).

32 Zentralamt für Öffentliche Mobilisierung und Statistik (arabisch), *Statistical Yearbook – Labor*, <www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page_id=5034> (Zugriff am 4.7.2016).

33 Im Innenministerium und den zugeordneten Sicherheitsorganen waren Anfang 2011 zwischen 1,5 und 1,7 Millionen Personen beschäftigt, darunter bis zu 400 000 bezahlte Informanten. Vgl. Yezid Sayigh, *Missed Opportunity: The Politics of Police Reform in Egypt and Tunisia*, Beirut: Carnegie Middle East Center, 2015, S. 7. Das ägyptische Militär hatte 2015 rund 438 000 Mann unter Waffen, darunter über 200 000 Wehrpflichtige. Vgl. International Institute for Strategic Studies (IISS), »Chapter Seven: Middle East and North Africa«, in: *The Military Balance*, 115 (2015) 1, S. 303–362.

34 Vgl. United States Department of Agriculture, *Egypt's Current Food Supply Situation*, Global Agricultural Information Network (GAIN) Report, 23.8.2013, <http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Egypt's%20Current%20Food%20Supply%20Situation_Cairo_Egypt_8-23-2013.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

Darüber hinaus bestand die Gefahr, dass bei einem Zahlungsausfall die ägyptische Währung massiv an Wert verlieren und die ohnehin hohe Inflation (seit 2011 durchschnittlich über 10 Prozent) weiter angeheizt würde. Die damit verbundene Unzufriedenheit in der Bevölkerung – vor allem in Ägyptens Mittelschicht, deren Konsumartikel größtenteils importiert werden – hätte die Herrschaftskonsolidierung ebenfalls zumindest erschwert.

Besonders problematisch wurde die Situation dadurch, dass es kaum Möglichkeiten gab, weitere Schulden aufzunehmen. Obgleich die externe Schuldenquote des Landes im internationalen Vergleich durchaus niedrig war (2013 rund 16 Prozent des BIP), lag die Gesamtverschuldung – also externe und interne Verschuldung – bei rund 90 Prozent des BIP.³⁵ Die Neuverschuldung vergrößerte überdies die Zinslast des Staates dramatisch. Der Anteil der Zinszahlungen an den Staatsausgaben stieg in nur drei Jahren von knapp 16 Prozent (2009/2010) auf 21 Prozent (2012/2013).³⁶ Angesichts dieser Zahlen und der insgesamt schlechten Wirtschaftsaussichten hatten internationale Kapitalanleger nur geringes Interesse an ägyptischen Staatsanleihen.³⁷ Um die Zahlungsunfähigkeit abzuwenden, war es zumindest kurz- und mittelfristig unabdingbar, neue politische Renten in Form von politisch motivierten Zuwendungen und Krediten einzuwerben. Zwar hatte Ägypten während der einjährigen Präsidentschaft Mursis bereits entsprechende Zahlungen aus Katar und der Türkei erhalten – Ländern also, die gute Beziehungen zur ägyptischen Muslimbruderschaft pflegten.³⁸ Allerdings reichten diese Transfers nicht aus, um die Finanzsituation des Staates auch nur annähernd zu stabilisieren. Die Erschließung

35 Eigene Berechnungen, vgl. Economist Intelligence Unit (Hg.), *Country Report Egypt*, Dezember 2015, S. 9.

36 Vgl. Ministry of Finance, *The Financial Monthly*, 10 (2015) 12, <www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/Reports/monthly/2015/October2015/Full%20version.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

37 Isabel Esterman, »Can Egypt Borrow and Spend Its Way to Sustainable GDP Growth?«, in: *Mada Masr*, 28.7.2015, <www.madamasr.com/sections/economy/can-egypt-borrow-and-spend-its-way-sustainable-gdp-growth> (Zugriff am 4.7.2016).

38 Beide Länder transferierten zwischen 2011 und 2013 bis zu 8 Milliarden US-Dollar an Hilfen und Krediten nach Kairo. Vgl. Robert F. Worth, »Egypt Is Arena for Influence of Arab Rivals«, in: *The New York Times* (online), 9.7.2013, <www.nytimes.com/2013/07/10/world/middleeast/aid-to-egypt-from-saudis-and-emiratis-is-part-of-struggle-with-qatar-for-influence.html?_r=0> (Zugriff am 4.7.2016).

neuer Rentenquellen wurde damit zur vordringlichsten Aufgabe für Kairos Außenpolitik.

Vermeidung externer Abhängigkeiten

Auch wenn die Militärführung der Beschaffung finanzieller Ressourcen außenpolitisch oberste Priorität einräumen musste, galt es zugleich, eine Konditionierung entsprechender Hilfen zu vermeiden. Besonders groß war dabei die Angst vor »westlicher« Einmischung. Nicht erst seit Beginn des Umbruchs fürchteten die Generäle, dass USA und EU – die engsten Verbündeten also – Militär- und Wirtschaftshilfen nutzen könnten, um in Ägypten politische Reformen zu lasten der herausgehobenen Stellung des Militärs durchzusetzen. Nach 2011 jedoch wuchs die Sorge über westliche Einflussnahme erkennbar, nicht zuletzt weil in der ägyptischen Zivilgesellschaft die Stimmen lauter wurden, die eine Unterordnung des Militärs gegenüber der zivilen Politik forderten. Mit Argwohn registrierten die Militärführung und die inneren Sicherheitsorgane, wie sich westliche Staaten darum bemühten, durch Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) die Zivilgesellschaft des Landes zu stärken. Deutlich wurde dies erstmals im Dezember 2011, als ägyptische Strafverfolgungsbehörden gegen eine Reihe westlicher NGOs vorgingen. Büroräume wurden durchsucht, und gegen Mitarbeiter von 17 Organisationen – darunter der Konrad-Adenauer-Stiftung – erfolgte Anklage wegen illegaler Aktivitäten und ausländischer Finanzierung. Federführend bei diesem aggressiven Vorgehen war die damalige Ministerin für Planung und Internationale Kooperation, Fayza Aboul Naga, die wiederholt angeprangert hatte, das Ausland mische sich in innere Angelegenheiten Ägyptens ein.³⁹ Nagas enge Beziehungen zum Militär deuteten darauf hin, dass ihr Handeln mit den Generälen abgestimmt war. Obgleich hochrangige Militärs in Hintergrundgesprächen mit westlichen Diplomaten immer wieder beschwichtigend auftraten und versprachen, die Konflikte einvernehmlich zu lösen,

unternahmen sie faktisch keinerlei Schritte zur Deeskalation.

Mit dem Vorgehen gegen die ausländischen NGOs hatten die Militärs also schon vor dem Putsch 2013 signalisiert, dass externe Einflussnahme auf den Transformationsprozess unerwünscht war. Der abgrenzende Kurs gegenüber den traditionellen westlichen Partnern fiel umso leichter, als diese kaum attraktive Angebote machten, um das Land wirtschaftlich zu unterstützen. Die Hilfen, die von den USA und der EU nach 2011 offeriert wurden, reichten augenscheinlich nicht aus, um Ägyptens Wirtschaftsprobleme tatsächlich zu lösen.⁴⁰ Etwas anders sah es bei den internationalen Geberinstitutionen aus, allen voran dem IWF. Das in Aussicht gestellte Kreditpaket des IWF war mit 4,8 Milliarden US-Dollar deutlich umfangreicher als die finanziellen Zusagen einzelner westlicher Regierungen. Dennoch wurden die Verhandlungen darüber bis 2013 immer wieder abgebrochen, weil die Militärs keine noch so schwache Bedingung akzeptieren wollten, die sie zu Wirtschaftsreformen genötigt hätte.⁴¹

Verstärkt wurde das Misstrauen gegenüber den westlichen Staaten durch eine weitere Entwicklung. Seit 2011 bemühten sich die Regierungen in Washington und den EU-Hauptstädten auffällig um Kontakte zur Muslimbruderschaft, womit sie eine Kurswende vollzogen. Dabei hatten nicht zuletzt auch Vertreter der ägyptischen Militärführung die westlichen Regierungen vor 2011 immer wieder auf die destabilisierende Rolle der Bruderschaft hingewiesen – sie gingen offenbar davon aus, dass die Gegenseite diese Sichtweise teile. Umso überraschter waren die Militärs, als nach 2011 insbesondere US-Regierungsvertreter sehr offensiv Arbeitsbeziehungen zur Bruderschaft etablierten. So reiste etwa Mursis außenpolitischer Berater Essam al-Haddad mehrfach nach Washington. Den ägyptischen Generälen musste es geradezu als Verrat erscheinen, dass die amerikanische Seite einen vertrauensvollen Umgang mit führenden Repräsentanten der Bruderschaft entwickelte. Vor allem aber war für die Militärführung völlig offen, wie die westlichen Führungen reagieren würden, sollten die Muslimbrüder vom politischen Prozess in Ägypten ausgeschlossen

³⁹ Vgl. Project on Middle East Democracy (POMED), »Statements from Egyptian Politicians, December 29, 2011 – March 14, 2012«, <<http://pomед.org/wp-content/uploads/2012/03/Egyptian-Politician-Statements.pdf>> (Zugriff am 4.7.2016); Ernesto Londoño, »Architect of Egypt's NGO Crackdown is Mubarak Holdover«, in: *The Washington Post* (online), 7.2.2012, <www.washingtonpost.com/world/middle_east/architect-of-egypts-ngo-crackdown-is-mubarak-holdover/2012/02/07/gIQAk9mgxQ_story.html> (Zugriff am 4.7.2016).

⁴⁰ Vgl. Muriel Asseburg/Heiko Wimmen, *Die bittere Ernte des Arabischen Frühlings. Transformation, Elitenwandel und neue soziale Mobilisierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2015 (SWP-Studie 22/2015), S. 29ff.

⁴¹ Vgl. Emad Mekay, »Egypt Rejects IMF Conditions«, *Inter Press Service News Agency (IPS)*, 29.11.2011, <www.ipsnews.net/2011/06/egypt-rejects-imf-conditions/> (Zugriff am 4.7.2016).

sen werden. Angesichts der vertieften Beziehungen zwischen Mursi-Administration und westlichen Hauptstädten mussten die Generäle sogar mit Sanktionen rechnen. Wenig plausibel scheint, dass man diese Möglichkeit innerhalb der Militärführung nicht bereits diskutierte, bevor Mursi abgesetzt wurde. Dabei dürfte die Frage im Mittelpunkt gestanden haben, wie Ägypten die dringend benötigten Finanzhilfen generieren könnte, ohne dabei in politische Abhängigkeit von den traditionellen westlichen Partnern zu geraten.

Außenpolitischer Strategiewechsel

Die außenpolitische Antwort der Militärführung auf die beschriebenen Herausforderungen nach dem Putsch bestand darin, Ägyptens internationale Beziehungen offensiv zu diversifizieren. Nunmehr erschien die enge Anbindung an den Westen weder als attraktiv noch als ausreichend, um den Kollaps der Staatsfinanzen abzuwenden. In der Hinwendung zu neuen Partnern sahen die Generäle eine Chance, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen und gleichzeitig zu verhindern, dass westliche Staaten sich in den Prozess der Herrschaftskonsolidierung einmischten. Parallel dazu begannen die Militärs mit dem Ausbau der militärischen Handlungskapazitäten. Ziel war nicht allein, institutionelle Interessen zu befriedigen, die die Generäle durch ihren gestiegenen Einfluss im politischen Entscheidungsprozess nun leicht durchsetzen konnten. Aufbau wie Projektion von Hardpower sind vielmehr auch im Kontext der Bemühungen um externe Finanzhilfen zu sehen.

Diversifizierung der Außenbeziehungen

Zunächst sah es so aus, als würde sich Ägypten vollständig aus seiner Partnerschaft mit den USA und den EU-Staaten lösen und stattdessen auf die drei Golfmonarchien Saudi-Arabien, VAE und Kuwait sowie auf Russland setzen. Während die USA ebenso wie die EU und ihre Mitglieder den Militärputsch kritisierten, erklärten sich die drei Golfstaaten mit der neuen Führung in Kairo solidarisch und ermöglichten ihr das wirtschaftliche Überleben. Zudem wurden die Kontakte nach Moskau öffentlichkeitswirksam intensiviert. Tatsächlich aber ging es den ägyptischen Machthabern darum, die Beziehungen zu den Golfmonarchien, Russland und den traditionellen westlichen Partnern in ein Gleichgewicht zu bringen, das dem Regime möglichst viel Gewinn versprach.

Beziehungen zu den Golfstaaten

Innerhalb von 24 Stunden, nachdem das Militär in Ägypten die Macht übernommen hatte, kündigten die drei Golfmonarchien schon Hilfszahlungen an Kairo

über 12 Milliarden US-Dollar an. Einiges spricht dafür, dass diese Unterstützung im Vorfeld vereinbart, die enge Anbindung Ägyptens an die Golfstaaten also schon vor dem Putsch von den Strategen in der Militärführung vorbereitet worden war.⁴² Bis Dezember 2015 flossen mindestens 25 Milliarden US-Dollar in Form von Hilfszahlungen, Krediten und Rohstofflieferungen nach Ägypten.⁴³ Regelmäßige Regierungskonsultationen und Staatsbesuche komplettierten das Bild einer engen Partnerschaft. Nur Stunden nach seinem Amtsantritt äußerte Präsident Sisi in einer vielbeachteten Rede, die Sicherheit am Golf sei »untrennbarer Teil der ägyptischen Sicherheitsinteressen«.⁴⁴

Die drei Golfmonarchien unterstützten das ägyptische Regime vor allem aus Angst vor der Muslimbruderschaft. Durch die Machtübernahme der Organisation in Ägypten, so fürchteten die Königshäuser, könnte auch die Muslimbrüder-Opposition im eigenen Land gestärkt werden. Hinzu kam die Sorge, Ägypten werde sich möglicherweise dem Erzfeind Iran annähern. Schließlich galt es auch, die Interessen einiger Golf-Unternehmen in Ägypten langfristig abzusichern.⁴⁵ Der Unterstützung lag augenscheinlich jedoch kein langfristiger Plan zugrunde. So hatten sich die Golfstaaten auf kein Finanzierungsprogramm eingelassen, das etwa mit dem Marshall-Plan vergleichbar gewesen wäre, den die USA nach dem Zweiten Weltkrieg für Westeuropa entwickelten. Vielmehr erfolgten die Zahlungen mehr oder weniger auf Ad-hoc-

⁴² Vgl. auch Roll, »Managing Change« [wie Fn. 9], S. 32ff.

⁴³ Tatsächlich ist die Zahl schwer verifizierbar. Sie liegt womöglich weit höher, nämlich bei über 40 Milliarden US-Dollar. Vgl. Matthias Sailer, *Veränderte Prioritäten am Golf. Saudi-Arabien und die Emirate überdenken ihre Beziehungen zu Ägypten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016 (SWP-Aktuell 1/2016), S. 7, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A01_sil.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

⁴⁴ Ramadan Al Sherbini, »Gulf Security Inseparable to Egypt's Security, Al Sissi Says«, in: *Gulf News Egypt*, 9.6.2014, <<http://gulfnews.com/news/mena/egypt/gulf-security-inseparable-to-egypt-s-security-al-sissi-says-1.1344920>> (Zugriff am 4.7.2016).

⁴⁵ Vgl. Thomas Demmelhuber, »Drittmittelfinanzierte Militärputsche, wer zahlt die Rechnung in Ägypten?«, in: *Inamo*, 20 (2014) 78, S. 34–38.

Basis. Für die neue Führung in Kairo hatte dies den Vorteil, dass Hilfen in Form von Geld und Rohstoffen ohne Konditionen gewährt wurden. Die Unverbindlichkeit machte Ägypten aber auch abhängig von den Launen der Golfherrscher, was spätestens im Frühjahr 2015 deutlich wurde.

Im Januar 2015 starb der saudische König Abdullah bin Abdulaziz Al-Saud. Nachdem sein Bruder Salman den Thron bestiegen hatte, änderte sich schrittweise Saudi-Arabiens Politik gegenüber der Muslimbruderschaft.⁴⁶ Zunächst galt die »Rehabilitierung« der Bewegung durch das Königshaus nur den syrischen und jemenitischen Muslimbrüdern sowie der palästinensischen Hamas.⁴⁷ Doch Anfang Oktober 2015 kam es in Doha zu einem Treffen zwischen dem saudischen Botschafter und Yussuf al-Qaradawi, einem spirituellen Vordenker der Bruderschaft.⁴⁸ Spätestens dieses Ereignis signalisierte, dass Riad sich nun auch gegenüber der ägyptischen Bruderschaft pragmatischer verhalten würde. Zudem wuchs in den Golfmonarchien der Unmut darüber, dass die Milliardentransfers nach Kairo kaum Wirkung zeigten.⁴⁹ Das offenbarte sich vor allem daran, wie sich die Devisenreserven der ägyptischen Zentralbank entwickelten. Zwar konnte bis Ende 2015 ein weiterer Rückgang der Reserven verhindert werden. Sie erholten sich aber auch nicht wesentlich von ihrem Tiefstand im Jahr 2013, und es wurde immer offensichtlicher, dass Ägypten langfristig auf massive Finanzhilfen angewiesen bleiben würde. Hinzu kam, dass alle drei Golfländer die Auswirkungen des sinkenden Erdölpreises auf ihre Staatshaushalte zu spüren bekamen.⁵⁰ Zudem machten sich

die Folgen des Jemen-Krieges bemerkbar. Vor allem Saudi-Arabien musste immer größere Mittel zurückstellen, um diesen bewaffneten Konflikt zu finanzieren.⁵¹

Die Bereitschaft, neue Gelder nach Ägypten zu überweisen, nahm erkennbar ab. Im April 2015 wurden zwar insgesamt 6 Milliarden US-Dollar an die ägyptische Zentralbank transferiert – anders als noch 2013 handelte es sich bei diesen Mitteln indes ausschließlich um verzinste Kredite mit Laufzeiten von drei bis fünf Jahren.⁵² Und auch die »Cairo Declaration«, mit der Saudi-Arabien und Ägypten im Juli 2015 eine stärkere Kooperation in Wirtschafts- und Sicherheitsfragen festschrieben,⁵³ sowie ein fünftägiger Staatsbesuch König Salmans in Kairo im April 2016 konnten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zeit unkonditionierter Finanzspritzen vorbei war.⁵⁴ Anlässlich des Staatsbesuchs wurde zwar ein umfassendes Hilfspaket in Höhe von 24 Milliarden US-Dollar vereinbart; wie es genau zusammengesetzt sein soll, blieb aber intransparent. Größter Posten ist offenbar eine Kreditlinie über 20 Milliarden US-Dollar für den Kauf saudischer Ölprodukte.⁵⁵ Selbst wenn es darüber hinaus Budgethilfen geben sollte, um die ägyptischen Devisenreserven zu stärken und das Haushaltsdefizit des Landes zu decken, so wären sie kaum als Zuwendungen ohne Gegenleistung zu verstehen. In diese Richtung deutet jedenfalls die Tatsache, dass Ägypten die beiden strategisch wichtigen Inseln Sana-fir und Tiran im Roten Meer, die es seit den 1950er Jahren kontrolliert hatte, im April 2016 offiziell an

46 Matthias Sailer, »Unterstützung mit Auflagen«, in: *Qantara.de*, 12.3.2015, <<http://de.qantara.de/inhalt/aegyptisch-saudisches-verhaeltnis-unterstuetzung-mit-auflagen>> (Zugriff am 4.7.2016).

47 Dabei waren die Beziehungen zwischen Saudi-Arabien und der Hamas keineswegs vollständig abgebrochen worden. Dass Riad den Militärputsch in Ägypten unterstützte, hatte das Verhältnis aber deutlich abkühlen lassen. Im Juli 2015 traf dann der neue saudische König Salman in Mekka mit Hamas-Führern zusammen – eine Begegnung, mit der diese für Hamas schwierige Phase endete. Vgl. Abnan Abu Amer, »Hamas Seeks to Retain Saudi Ties Despite Brotherhood Ban«, in: *Al-Monitor*, 18.3.2014, <www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/hamas-saudi-muslim-brotherhood-qatar-terror.html> (Zugriff am 4.7.2016).

48 Tom Finn, »Saudi Arabia Signals Easing of Tension with Islamist Cleric«, *Reuters*, 2.10.2015, <www.reuters.com/article/us-qatar-saudi-brotherhood-idUSKCN0RW1X020151002> (Zugriff am 4.7.2016).

49 Vgl. Sailer, *Veränderte Prioritäten am Golf* [wie Fn. 43], S. 7.

50 Andrew Torchia/Marwa Rashad, »Saudis to Set Strategy for

Era of Cheap Oil as Red Ink Flows«, *Reuters*, 13.12.2015, <www.reuters.com/article/us-saudi-budget-oil-idUSKBN0TW0BF20151213> (Zugriff am 4.7.2016).

51 Vgl. Sailer, *Veränderte Prioritäten am Golf* [wie Fn. 43].

52 Ob weitere Milliardenkredite an Ägypten vergeben werden, ist angesichts der niedrigen Erdölpreise und der damit verbundenen Budget-Restriktionen vor allem in Saudi-Arabien und Kuwait mehr als fraglich.

53 »Egypt, Saudi Arabia Issue »Cairo Declaration« to Strengthen Cooperation«, in: *Ahram Online*, 30.7.2015, <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/136591/Egypt/Politics-/Egypt,-Saudi-Arabia-issue-Cairo-Declaration-to-str.aspx>> (Zugriff am 4.7.2016).

54 Vgl. Asma Alsharif, »No More »Free« Saudi Money for Egypt – Saudi Businessman Familiar with Matter«, *Reuters*, 8.4.2016, <<http://uk.reuters.com/article/uk-egypt-saudi-idUKKCN0X515G>> (Zugriff am 8.4.2016).

55 Vgl. David Schenker, »Will Sisi Squander His Chance to Fix Egypt's Economy?«, Washington, D.C.: The Washington Institute, 17.5.2016, <www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/will-sisi-squander-his-chance-to-fix-egypts-economy> (Zugriff am 21.6.2016).

Saudi-Arabien abtrat. Zudem hat Kairo es saudischen Staatsbürgern erleichtert, Land in Ägypten zu erwerben.⁵⁶

Beziehungen zu Russland

Die ägyptische Führung hatte sich nicht konkret darauf vorbereitet, dass die Hilfszahlungen aus den drei Golfstaaten nachlassen oder gar ausfallen könnten. Allerdings dürfte die einseitige Abhängigkeit, die aus diesen Transfers resultierte, der Administration in Kairo kaum entgangen sein. Wohl auch deshalb unternahm Sisi seine erste Auslandsreise nach dem Militärputsch gerade nicht an den Golf, sondern im Februar 2014 nach Moskau.⁵⁷ Dieser Besuch markierte den Beginn einer regelrechten außenpolitischen Offensive mit dem Ziel, die Beziehungen zu Russland zu verbessern. Bis Oktober 2015 folgten zwei weitere Staatsbesuche des ägyptischen Präsidenten in der russischen Hauptstadt sowie im Februar 2015 eine medial vielbeachtete Gegenvsitedelegation Wladimir Putins in Kairo. Während die meisten Beobachter bei Sisis Annäherung an Russland vor allem die Folgen für das ägyptisch-amerikanische Verhältnis im Blick hatten, war dieser Kurs durchaus auch als bewusste Abgrenzung gegenüber Saudi-Arabien gedacht. Die Führung in Kairo wollte so die finanzielle Abhängigkeit von Riad ein Stück weit verringern und die politische Eigenständigkeit Ägyptens unterstreichen. Dabei machte sich die Sisi-Administration demonstrativ russische Positionen im Syrien-Konflikt zu eigen. Kairo begrüßte es ausdrücklich, als Russland ab September 2015 militärisch dem syrischen Machthaber Assad zu Hilfe kam – ein klarer Affront Ägyptens gegenüber dem saudischen Herrscherhaus, das auf ein Machtwechsel in Damaskus hinarbeitete.⁵⁸

Erklärtes Ziel der neuen Partnerschaft zwischen Kairo und Moskau war es, die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zusammenarbeit zu intensivieren. Im Mittelpunkt standen dabei zunächst mehrere Rüstungsgeschäfte. Bereits seit 2014 wurde über die Lieferung eines russischen Raketenabwehrsystems vom Typ S-300 an Ägypten verhandelt; das Geschäft im Auftragsvolumen von einer Milliarde US-Dollar materialisierte sich 2015.⁵⁹ Die USA, die in der Vergangenheit die Beschaffung eines solchen Systems durch Ägypten abgelehnt hatten, wurden offenbar nicht in den Kaufprozess einbezogen. Zudem wurde Ende 2015 ein Vertrag über die Lieferung von 46 russischen Kampfhubschraubern an Ägypten unterzeichnet; auch hier lag das Auftragsvolumen bei rund einer Milliarde US-Dollar.⁶⁰ Der Kauf von MiG-29-Kampfflugzeugen, über den bereits im Frühjahr 2015 spekuliert worden war, kam zwar vorerst nicht zustande; allerdings begannen Ende 2015 Verhandlungen über den Erwerb einer modernisierten Version des Jets. Anvisiert wurden zudem die Errichtung einer russisch-ägyptischen Industriezone sowie der Beitritt Ägyptens zur Eurasischen Zollunion.⁶¹

Besonders deutlich wurde die ägyptisch-russische Annäherung durch ein Abkommen zwischen beiden Ländern, nach dem bis 2022 Ägyptens erstes Atomkraftwerk gebaut werden soll.⁶² Pläne zum Einstieg in die Kernenergie sind keineswegs neu für das Land. Schon vor Jahren wurde 200 Kilometer westlich von Alexandria der Standort für ein AKW festgelegt. Allerdings scheiterte das Vorhaben in der Vergangenheit an der Finanzierung.⁶³ Durch eine projektgebundene

⁵⁶ »Sisi Issues Decree Allowing Saudi Citizen to Buy Egyptian-only Land«, in: *Al Arabiya*, 27.5.2016, <<http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2016/05/28/Sisi-issues-decree-allowing-Saudi-citizen-to-buy-Egyptian-only-land.html>> (Zugriff am 4.7.2016).

⁵⁷ Vorbereitet wurde diese Reise durch einen Besuch zweier russischer Minister – des Außen- und des Verteidigungsministers – in Kairo im November 2013.

⁵⁸ Wie belastend die ägyptisch-russische Annäherung für Saudi-Arabien war, wurde erstmals auf dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga in Sharm al-Sheik Ende März 2015 deutlich. Nachdem ein Grußwort des russischen Präsidenten Putin verlesen worden war, folgte eine saudische Replik, in der Moskaus Unterstützung für das Assad-Regime scharf kritisiert wurde – eine Demütigung für die ägyptischen Gastgeber.

⁵⁹ Oscar Nkala, »Egypt, Russia Negotiating Missile Sale«, in: *Defense News*, 25.11.2015, <www.defensenews.com/story/defense/2015/11/24/egypt-russia-negotiating-missile-sale/76330914/> (Zugriff am 4.7.2016).

⁶⁰ Jeremy Binnie, »Egypt to Get First Ka-52 Helicopters in 2017«, in: *IHS Jane's 360*, 20.1.2016, <www.janes.com/article/57319/egypt-to-get-first-ka-52-helicopters-in-2017> (Zugriff am 4.7.2016).

⁶¹ Niveen Wahish, »Russian Opportunities«, in: *Al-Ahram Weekly*, 4.9.2014, <<http://weekly.ahram.org.eg/News/7133/18/Russian-opportunities.aspx>> (Zugriff am 4.7.2016).

⁶² Vgl. Shaul Shay, *The Egypt-Russia Nuclear Deal*, Herzliya: Institute for Policy and Strategy (IPS), November 2015, <www.herzliyaconference.org/eng/_Uploads/dbsAttachedFiles/Egypt_nuclear_plant2015B.pdf> (Zugriff am 4.7.2016); Sigurd Neubauer/Yoel Guzansky, »A Nuclear Nile. The Politics Behind Egypt's Quest For Nuclear Energy«, in: *Foreign Affairs*, 8.12.2015, <www.foreignaffairs.com/print/1116147> (Zugriff am 4.7.2016).

⁶³ Vgl. Stephan Roll, »Strahlende Zukunft? Der Bau von Atomkraftwerken in der arabischen Welt«, in: Volker Perthes/

Kreditlinie in Höhe von 25 Milliarden US-Dollar soll Ägypten nun die Umsetzung ermöglicht werden.⁶⁴ Obwohl die ägyptische Regierung immer wieder betonte, es gehe ihr um die zivile Nutzung der Kernenergie, dürfte das eigentliche Kalkül ein anderes sein. Denn zur bloßen Energiegewinnung scheint das kostspielige Nuklearprogramm keineswegs die beste Wahl.⁶⁵ Vielmehr geht es der Staatsführung offenkundig um Prestige – gegenüber der eigenen Öffentlichkeit lässt sich das Projekt als Beleg verkaufen, dass Ägypten mit Ländern wie dem Iran, der Türkei, aber auch den Golfstaaten mithalten kann, die selbst mit aller Macht ihre Atomprogramme vorantreiben. Hinzu kommt, dass sich das zivile Nuklearprogramm als Drohkulisse einsetzen lässt – im Sinne der Möglichkeit, das Atom zu einem späteren Zeitpunkt militärisch zu nutzen. Dabei dürfte nicht so sehr die Überlegung im Vordergrund stehen, durch Kernwaffen einen militärischen Vorteil in der Region zu erlangen. Vielmehr will Kairo offenbar den eigenen internationalen Verhandlungsspielraum erweitern – ein Verzicht auf militärische Nutzung der Atomkraft könnte Ägyptens Position in internationalen Verhandlungen um Finanzhilfen durchaus stärken.

Zur Belastungsprobe für das ägyptisch-russische Verhältnis wurde indes der Absturz einer russischen Chartermaschine über dem Sinai im Oktober 2015, der offensichtlich durch einen Sprengsatz an Bord der Maschine ausgelöst worden war. Moskau hatte zunächst die ägyptische Position übernommen und einen Anschlag als Absturzursache ausgeschlossen. Nach eigenen Untersuchungen sprach dann aber auch der Kreml – ebenso wie die Regierungen in London und Washington – von einem terroristischen Akt. In der Folge untersagten die russischen Behörden aus Sicherheitsgründen nicht nur alle kommerziellen Flüge nach Ägypten, sondern verhängten auch ein Landeverbot für die staatliche Fluggesellschaft Egypt Air. Zudem wurde eine umfassende Evakuierung

russischer Touristen aus Ägypten eingeleitet. Für die ägyptische Seite bedeuteten diese Maßnahmen – die weit über die Reaktionen westlicher Staaten hinausgingen – einen drastischen Einbruch im wirtschaftlich so wichtigen Tourismus. Während die ägyptischen Staatsmedien allerdings geradezu feindselig gegen westliche Staaten und vor allem Großbritannien agitierten und ihnen bewusste Sabotage der nationalen Tourismuswirtschaft unterstellten,⁶⁶ blieb Kritik am Vorgehen Moskaus weitgehend aus. Dies zeigte einmal mehr, wie hoch der Stellenwert der ägyptisch-russischen Beziehungen für die Administration in Kairo mittlerweile war.

Beziehungen zum Westen

Ägypten versuchte, sich aus der engen Bindung an die westlichen Staaten, allen voran die USA, zu lösen, indem es seine Beziehungen zu Russland und den drei Golfmonarchien intensivierte. Allerdings arbeitete die Militärführung keineswegs darauf hin, mit dem Westen zu brechen. Vielmehr übten sich ägyptische Diplomaten in einem Balanceakt. Einerseits demonstrierten sie gegenüber westlichen Gesprächspartnern Stärke und Selbstbewusstsein; andererseits zeigten ihre zum Teil aggressiven Reaktionen etwa auf Kritik am Vorgehen gegen die Muslimbruderschaft, dass ihnen die Haltung der westlichen Staaten keineswegs gleichgültig war.

Wichtig in den Verhandlungen mit den USA und der EU war die Frage, wie sich die neue ägyptische Führung gegenüber Israel positionierte. Unter dem islamistischen Präsidenten Mursi hatten sich die Beziehungen zwischen den Sicherheits-Establishments beider Länder keineswegs verschlechtert – auch wenn dies nach Mursis Sturz insbesondere von israelischen Kommentatoren immer wieder behauptet wurde. So war der Austausch zwischen ägyptischem und israelischem Militär über die Sicherheitslage auf der Sinai-Halbinsel nicht abgebrochen, nachdem die Muslimbruderschaft ihre Wahlsiege in Ägypten errungen hatte. Mursi selbst konnte die Geheimdienstkanäle zwischen beiden Ländern nutzen, um während des Gaza-Krieges von November 2012 einen Waffenstill-

Barbara Lippert (Hg.), *Ungeplant ist der Normalfall*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Studie 32/2011), S. 11–14, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S32_lpt_prt_ks.pdf#page=11> (Zugriff am 4.7.2016).

⁶⁴ Vgl. Asma Alsharif, »Russia to Lend Egypt \$25 Billion to Build Nuclear Power Plant«, *Reuters*, 19.5.2016, <www.reuters.com/article/us-egypt-russia-nuclear-idUSKCN0YA1G5> (Zugriff am 4.7.2016).

⁶⁵ »Wasting Energy. For Egypt and Others, the Alternatives to Nuclear Power Hold More Promise«, in: *The Economist*, 28.11.2015, <www.economist.com/node/21679090/print> (Zugriff am 4.7.2016).

⁶⁶ »Egyptians See Conspiracy behind British Flight Suspension«, in: *Egypt Independent*, 12.11.2015, <www.egyptindependent.com/news/egyptians-see-conspiracy-behind-british-flight-suspension> (Zugriff am 4.7.2016).

stand zwischen Israel und der Hamas auszuhandeln.⁶⁷ Während Mursi allerdings bemüht war, Ägyptens traditionelle Vermittlerrolle zu stärken und sich so der westlichen Staatengemeinschaft als Partner zur Lösung des Nahostkonflikts anzubieten, setzte die ägyptische Führung nach dem Militärputsch auf eine engere Sicherheitspartnerschaft mit Israel. Im Sommer 2013 begann eine beispiellose Militärkampagne Ägyptens gegen Schmugglernetzwerke und militant-islamistische Strukturen auf dem Sinai. Dabei wurde auf zivile Opfer wenig Rücksicht genommen. Der Gaza-Streifen wurde von ägyptischer Seite aus nahezu hermetisch abgeriegelt, der militärische Arm der Hamas zur Terrororganisation erklärt.⁶⁸ Als neutraler Vermittler konnte Ägypten so nicht mehr agieren, was besonders im Gaza-Krieg 2014 offensichtlich wurde und den Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas verzögerte.⁶⁹ Dass sich das Sisi-Regime klar gegen die Hamas positionierte, war konsistent mit dem repressiven innenpolitischen Vorgehen gegen deren »Schwesterorganisation«, die Muslimbruderschaft. Allerdings hatte die Intensivierung der Sicherheitspartnerschaft mit Israel auch eine außenpolitische Funktion. Das Regime gewann mit der israelischen Regierung einen gewichtigen Fürsprecher in westlichen Hauptstädten, vor allem in Washington.

Ägyptens Beziehungen zu den USA waren durch den Putsch 2013 auf ihrem vorläufigen Tiefpunkt angelangt. Zwar fiel die Kritik Washingtons am Vorgehen der Militärs durchaus moderat aus; so wurde etwa der Putsch nicht explizit als solcher benannt. Dennoch sah die neue ägyptische Führung darin eine klare Einmischung in innere Angelegenheiten und eine Parteinahme für die Muslimbruderschaft. Bestätigt fühlte sie sich, als Präsident Obama direkt nach dem Umsturz eine Neubewertung der bilateralen Beziehungen ankündigte. Im Zuge dessen wurde eine bereits zugesagte Lieferung amerikanischer Kampffjets für die ägyptische Armee ausgesetzt. Nach dem Massaker mit wohl über 1000 Toten, das ägyptische Sicherheitskräfte am 14. August 2013 im Großraum Kairo

an Unterstützern des gestürzten Präsidenten Mursi verübten (»Rabaa-Massaker«), sagte Washington zudem das traditionelle amerikanisch-ägyptische Großmanöver »Bright Star« ab. Aus Sicht der ägyptischen Regierung waren diese Maßnahmen ein offener Affront, auf den sie mit scharfer Kritik und unverhohlenen Drohungen reagierte. Sisi selbst warf der US-Regierung vor, Ägypten in Stich gelassen zu haben, was, so der damalige Armeechef, die Ägypter niemals vergessen würden. Der damalige Außenminister Nabil Fahmy verkündete umgehend die in den Folgemonaten medienwirksam inszenierte Annäherung an Russland. Kolumnisten in regierungsnahen Medien gingen noch wesentlich weiter und forderten etwa die Sperrung des ägyptischen Luftraums für US-Flugzeuge.⁷⁰

Hinter den Kulissen versuchten Vertreter Ägyptens hingegen die US-Position auf diplomatischem Wege zu ändern. Zum einen beriefen sie sich auf den Friedensvertrag mit Israel, aus dem sich ein Anrecht auf die Gewährung der Militärhilfen ableiten lasse. Dies war ein Argument, das vor allem auch von israelischen Politikern unterstützt und in Washington vorgetragen wurde.⁷¹ Allerdings war dem ägyptischen Regime klar, dass dieses Argument allein nicht ausreichend sein würde, um die US-Administration umzustimmen; tatsächlich gibt es keinen völkerrechtlichen Vertrag, der das Friedensabkommen zwischen Israel und Ägypten mit amerikanischen Militärhilfen verknüpfen würde. Daher betonten Sisi und andere Generäle in Medieninterviews und Hintergrundgesprächen vor allem die Bedeutung Ägyptens im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus. Demnach war das Vorgehen gegen die Muslimbruderschaft und andere islamistische Gruppen im Zuge des Militärputsches Teil des internationalen Anti-Terror-Kampfs und sollte als solcher auch seitens der westlichen Staaten wahrgenommen und unterstützt werden.⁷² Beistand erfuhr die Militär-

⁶⁷ Roula Khalaf/Heba Saleh, »Morsi Praised for Role in Gaza Crisis«, in: *Financial Times* (online), 22.11.2012.

⁶⁸ Stephen Kalin/Nidal al-Mughrabi, »Egyptian Court Cancels Hamas Listing as Terrorist Organization: Sources«, *Reuters*, 6.6.2015, <www.reuters.com/article/us-egypt-hamas-idUSKBN00M0BZ20150606> (Zugriff am 4.7.2016).

⁶⁹ Patrick Kingsley, »Egypt's Decision to Side with Israel Has Cost Gaza Dear«, in: *The Guardian* (online), 30.7.2014, <www.theguardian.com/commentisfree/2014/jul/30/egypt-siding-israel-cost-gaza-dear> (Zugriff am 4.7.2016).

⁷⁰ The Middle East Media Research Institute (MEMRI) (Hg.), »Responses in Egypt to U.S. Aid Freeze: Between Anger and Apathy«, 6.11.2013 (Special Dispatch No. 5509), <www.worldaffairsjournal.org/content/responses-egypt-us-aid-freeze-between-anger-and-apathy> (Zugriff am 4.7.2016).

⁷¹ Isabel Kershner, »Israel Expresses Dismay at Cutback of U.S. Aid to Egypt«, in: *The New York Times* (online), 9.10.2013, <www.nytimes.com/2013/10/10/world/middleeast/israel-us-egypt.html?_r=0> (Zugriff am 4.7.2016).

⁷² So antwortete Sisi etwa im September 2014 in einem Interview mit CBS auf die Frage, ob das ägyptische Militär die Luftschläge der Alliierten in Syrien und Irak gegen IS-Stellungen unterstützen werde, dass Ägypten bereits im eigenen Land den Anti-Terror-Kampf gegen den islamistischen Terror führe. Ein Jahr später fragte der Präsident in einer Rede vor

führung hier von ihren drei GolfVerbündeten, wobei sich insbesondere die VAE hervortaten, deren Vertreter in Washington, Botschafter Yousef al-Otaiba, dafür seine exzellenten Beziehungen zur US-Administration nutzte.⁷³

Ägyptens diplomatische Offensive war zumindest in Teilen erfolgreich. Bereits 2014 begann die US-Administration, ihre kritische Haltung gegenüber der neuen Führung in Kairo sukzessive abzuschwächen. Im Juni 2014 wurde zunächst eine halbe Milliarde US-Dollar an Rüstungshilfen für Ägypten freigegeben.⁷⁴ Wenig später betonte Außenminister Kerry bei einem Besuch in Kairo die »Frontstellung« Ägyptens im Kampf gegen islamistischen Terrorismus und verwies dabei auf den Sinai.⁷⁵ Im März 2015 schließlich erklärte die US-Regierung den Prozess der Neubewertung der bilateralen Beziehungen offiziell für beendet und gab die Rüstungshilfen vollumfänglich wieder frei. Allerdings kündigte sie auch an, ab 2018 die Rüstungshilfen stärker auf Terrorismusbekämpfung, Grenzsicherung, die Sicherheit auf dem Sinai sowie maritime Sicherheit ausrichten zu wollen. Zudem wurde Ägypten die Möglichkeit aberkannt, größere Waffenkäufe in Raten, abgesichert durch künftige Militärhilfen, zu bezahlen (»cash flow financing«).⁷⁶

Neben der »Normalisierung« seiner Beziehungen zu den USA gelang es Ägypten bis 2015 auch, das Verhältnis zur EU und ihren Mitgliedstaaten schrittweise zu verbessern. Nach dem Militärputsch hatten EU-Vertreter zunächst versucht, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Ebenso wie die amerikanische Administration bezeichneten die Regierungen der EU-Staaten und die EU-Kommission den Umsturz in Ägypten nicht als Putsch. Infolge des Rabaa-Massakers jedoch wuchs die europäische Kritik an der

ägyptischen Führung. So beschlossen die Mitgliedsstaaten einen vorläufigen Exportstopp für Rüstungsgüter, der allerdings in der konkreten Ausformulierung relativ vage blieb. Weitere Wirtschaftssanktionen wurden nicht verhängt.⁷⁷ Ähnlich wie gegenüber der US-Administration reagierte die ägyptische Führung auf das Vorgehen der EU-Staaten mit einer Strategie aus »Zuckerbrot und Peitsche«. Kritik, und wenn sie noch so moderat ausfiel, wurde mit aller Schärfe zurückgewiesen. Als Brüssel etwa ankündigte, die bilateralen Beziehungen wegen des Rabaa-Massakers zu überdenken, drohte Außenminister Fahmy unverhohlen mit dem Aufbau von Beziehungen zu »anderen Ländern«. Gleichzeitig warben ägyptische Politiker und Diplomaten sowie staatlich finanzierte »Volksdelegationen« intensiv um Unterstützung für die vom Militär vorgegebene Roadmap der politischen Transformation. Dabei wurde zum einen immer wieder das Argument bemüht, das Sisi-Regime sei ein wichtiger Partner im internationalen Anti-Terror-Kampf. Zum anderen setzte die ägyptische Führung konkrete ökonomische Anreize, indem sie damit lockte, öffentliche Aufträge im Bereich der Rüstungs- und der Energiewirtschaft an europäische Unternehmen zu vergeben. Außen-, Wirtschafts- und Rüstungspolitik wurden so geschickt miteinander verknüpft (vgl. Kasten S. 21). Das zum Teil hervorragende Verständnis der ägyptischen Diplomaten über die Verflechtungen von Wirtschaft und Politik in den europäischen Staaten kam hierbei der Sisi-Administration zugute. Gerade bei den Verhandlungen mit französischen Rüstungsunternehmen und dem deutschen Siemens-Konzern war der ägyptischen Seite sehr wohl bewusst, welche Bedeutung die Erhaltung von Arbeitsplätzen für die Regierungen in Paris und Berlin hat.⁷⁸

Wie schon bei den USA war die Taktik, sich abzugrenzen und gleichzeitig Anreize zu setzen, auch gegenüber den Europäern erfolgreich. Spätestens ab Ende 2013 gaben die europäischen Regierungen ihre anfänglich zumindest in Teilen ablehnende Haltung gegenüber der neuen ägyptischen Führung sukzessive auf. EU-Staaten wie Frankreich, Spanien und Großbritannien beendeten schrittweise ihre Beschränkungen beim Rüstungsexport. Die EU entsandte Beobachtermissionen zum ägyptischen Verfassungsreferendum

der UN-Generalversammlung rhetorisch, wie viel Blut noch vergossen werden müsse, bis die internationale Gemeinschaft realisiere, dass Ägypten in der ersten Verteidigungslinie gegen den islamistischen Terror stehe. Vgl. Hebatalla Taha, »Militarisation and Security Challenges in Egypt«, in: Emile Hokayem/Hebatalla Taha (Hg.), *Egypt after the Spring*, Abingdon 2016, S. 177–200 (193ff).

⁷³ Vgl. Ryan Grim/Akbar Shahid Ahmed, »His Town«, in: *The Huffington Post*, o.D., <<http://highline.huffingtonpost.com/articles/en/his-town/>> (Zugriff am 4.7.2016).

⁷⁴ »Egypt ›Has Key Role‹ in Fight against Islamic State – Kerry«, *BBC News*, 13.9.2014, <www.bbc.com/news/world-middle-east-29186686> (Zugriff am 4.7.2016).

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ Vgl. Jeremy M. Sharp, *Ending Cash Flow Financing to Egypt: Issues for Congress*, Washington, D.C.: CRS, 4.6.2015 (CRS Report, R44060), <www.fas.org/sgp/crs/mideast/R44060.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

⁷⁷ Justyna Pawlak/John O'Donnell, »Europe Shies Away from Cutting Aid for Egypt«, *Reuters*, 21.8.2013, <www.reuters.com/article/us-egypt-protests-eu-idUSBRE97K0WE20130821> (Zugriff am 4.7.2016).

⁷⁸ Gespräche mit ägyptischen Diplomaten, Kairo, Berlin, 2014 und 2015.

Business more than usual:**Wichtige Staatsbesuche und Geschäftsabschlüsse zwischen Ägypten und Europa**

Italien war das erste europäische Land, das Präsident Sisi als Staatsgast empfing. Zwei Monate vor dem Besuch am 24. November 2014 war es bereits zu wichtigen Vertragsabschlüssen zwischen dem größten italienischen Energiekonzern Eni und dem ägyptischen Staat über neue Förderlizenzen im Erdöl- und Erdgasbereich gekommen. Für Eni ist Ägypten ein äußerst wichtiger Markt – über ein Viertel der dortigen Erdgas- und Erdölförderung erfolgt durch das Unternehmen, dessen größter Aktionär der italienische Staat ist. Weil das Libyen-Geschäft weitgehend ausgefallen ist, hat die Bedeutung Ägyptens für Italien noch zugenommen. Auf einer Investorenkonferenz im März 2015 im ägyptischen Sharm al-Sheikh, an der Ministerpräsident Matteo Renzi als einer der hochrangigsten Gäste teilnahm, unterzeichnete Eni mit Ägyptens Regierung ein Rahmenabkommen zur weiteren Erdöl- und Erdgasförderung. Es sieht Investitionen im Gesamtvolumen von 5 Milliarden US-Dollar vor. Ende August 2015 verkündete Eni die Entdeckung des angeblich größten Gasfeldes im Mittelmeer (Zohr-Gasfeld) vor der ägyptischen Küste. Während eine italienische Wirtschaftsdelegation das Land besuchte, fand man am 3. Februar 2016 in Kairo die von grausamer Folter entstellte Leiche des italienischen Wissenschaftlers Giulio Regeni, der in Ägypten zur Entwicklung der dortigen Gewerkschaften geforscht hatte. Viele nationale wie internationale Beobachter gehen davon aus, dass Regeni von Kräften des ägyptischen Sicherheitsapparates getötet wurde; die italienische Regierung kritisierte die ägyptischen Behörden scharf für deren mangelnde Bereitschaft, den Fall aufzuklären. Dennoch hatte der Mord keine Auswirkungen auf die guten Geschäftsbeziehungen zwischen Eni und der ägyptischen Regierung. Am 21. Februar 2016 gab Eni bekannt, dass Kairo die Erschließung des Zohr-Gasvorkommens genehmigt habe.

Am 26. November 2014 wurde Präsident Sisi von Frankreichs Staatschef François Hollande im Pariser Élysée-Palast empfangen. Dem Besuch folgten bis Mitte 2016 mindestens vier weitere Treffen der beiden Präsidenten; unter anderem war Hollande zugegen, als im August 2015 die neue Fahrerinne des Suez-Kanals eingeweiht wurde. Bei den Treffen wurden offenbar vor allem die Rüstungsgeschäfte

zwischen beiden Ländern erörtert. Bereits im Juli 2014 war der Verkauf von vier französischen Korvetten an Ägypten besiegelt worden (Auftragswert 1,1 Milliarden US-Dollar). Im Februar 2015 gab Kairo bekannt, 24 französische Rafale-Kampfflugzeuge zu erwerben (Auftragswert 5,7 Milliarden US-Dollar). Im Oktober 2015 wurde verkündet, dass zwei Hubschrauberträger der Mistral-Klasse, hergestellt von der französischen DCNS-Gruppe, an Ägypten verkauft würden. Sie waren zunächst für Russland gebaut worden, konnten aber aufgrund der EU-Sanktionen im Ukraine-Konflikt nicht ausgeliefert werden (Auftragswert rund eine Milliarde US-Dollar). Für die französische Rüstungsindustrie mit ihren über 40 000 Arbeitsplätzen sind diese Waffengeschäfte immens wichtig. Besonders deutlich zeigt sich dies im Fall der Rafale-Kampffjets. Fast 30 Jahre lang hatte das französische Konsortium um Dassault Aviation auf diesen ersten Exportauftrag für den teuren Kampfflieger gewartet. Angesichts von Sparmaßnahmen beim französischen Militär sind die Unternehmen dringender denn je auf entsprechende Bestellungen anderer Länder angewiesen. Andernfalls droht ein Produktionsstopp, weil die Wirtschaftlichkeit der Jet-Herstellung immer fraglicher wird.

Nach Deutschland reiste der ägyptische Präsident am 3. Juni 2015. Die Einladung zu diesem Staatsbesuch war Sisi auf der Investorenkonferenz von Sharm al-Sheikh im März 2015 überreicht worden. Dort verkündeten Siemens und der ägyptische Staat auch eine Absichtserklärung zum Bau von Kraftwerken im Wert von über 8 Milliarden Euro. Anlässlich des Sisi-Besuchs in Berlin wurden die Verträge für diesen »größten Einzelauftrag aller Zeiten« (Siemens) unterschrieben. Für Siemens kam der Geschäftsabschluss zu einem wichtigen Zeitpunkt. Das Kraftwerksgeschäft des Unternehmens litt massiv unter einer schlechten Auftragslage; der Abbau von Arbeitsplätzen gerade in Deutschland schien unvermeidlich. Die Bundesregierung hatte es zunächst zur Vorbedingung für einen Besuch Sisis in Berlin gemacht, dass in Ägypten Parlamentswahlen stattfinden. Doch im März 2015 wurde auf diese Konditionierung verzichtet. Selbst die Tatsache, dass in Ägypten die Arbeit politischer Stiftungen aus der Bundesrepublik eingeschränkt

Business more than usual:

Wichtige Staatsbesuche und Geschäftsabschlüsse zwischen Ägypten und Europa (Forts.)

blieb, wirkte sich nicht negativ auf den Staatsempfang aus. Und als Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel im April 2016 das Land zum dritten Mal seit dem Militärputsch von 2013 besuchte, lobte er Sisi als »beeindruckenden Präsidenten« – obwohl die Bundesregierung nur wenig später auf eine parlamentarische Anfrage hin Ägypten gravierende Defizite im Bereich der Menschen- und Bürgerrechte bescheinigte.

Zum Staatsbesuch in Großbritannien reiste der ägyptische Präsident am 5. November 2015. Vorausgegangen waren auch diesem Besuch wichtige

Geschäftsabschlüsse mit britischen Großfirmen, allen voran dem Energieunternehmen BG und dem Mineralölkonzern BP. Auf der Konferenz von Sharm al-Sheikh hatte BG angekündigt, 4 Milliarden US-Dollar in Ägypten zu investieren. BP unterzeichnete bei dem Treffen, gemeinsam mit kleineren Partnern, eine Rahmenvereinbarung mit dem ägyptischen Staat zur Erschließung von Gasvorkommen vor der ägyptischen Küste (West Nile Delta); das Investitionsvolumen beläuft sich dabei auf 12 Milliarden US-Dollar.

(Januar 2014) wie auch zu den Präsidentschaftswahlen (Mai 2014); grundsätzlich legitimierten sie damit das Vorgehen des Regimes.⁷⁹ Und immer häufiger wurde in den europäischen Hauptstädten betont, dass der ägyptischen Staatsführung eine wichtige Rolle für die regionale Stabilität zukomme. Einzig im UN-Menschenrechtsrat übte eine Reihe europäischer Regierungen weiterhin Kritik am Sisi-Regime, was für dieses allerdings keinerlei Konsequenzen mit sich brachte.⁸⁰

⁷⁹ Vgl. Lars Brozus/Stephan Roll, *Verfassungsreferendum in Ägypten: internationale Beobachtung nützt dem Regime*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 20.12.2013 (»Kurz gesagt«), <www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/verfassungsreferendum-in-aegypten-internationale-beobachtung-nuetzt-dem-regime.html> (Zugriff am 21.3.2016); Lars Brozus/Stephan Roll, *Die EU-Wahlbeobachtung in Ägypten war ein Fehler*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 30.5.2014 (»Kurz gesagt«), <www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/die-eu-wahlbeobachtung-in-aegypten-war-ein-fehler.html> (Zugriff am 21.3.2016).

⁸⁰ Amy Hawthorne, »Tip-toeing toward Criticism: 27 Countries Rebuke Egypt at UN Human Rights Council«, in: *Atlantic Council*, 11.3.2014, <www.atlanticcouncil.org/blogs/egypt-source/17407-tip-toeing-toward-criticism-27-countries-rebuke-egypt-at-un-human-rights-council> (Zugriff am 4.7.2016); UK Mission to the United Nations Geneva, »Statement Delivered by the UK Mission Geneva at the 30th Session of the Human Rights Council, Geneva«, Genf, 14.9.2015, <www.gov.uk/government/world-location-news/human-rights-council-30th-session-united-kingdom-of-great-britain-northern-ireland-statement-under-item-2> (Zugriff am 4.7.2016).

Aufbau und Projektion von Hardpower

Rüstungsgeschäfte bildeten seit 2013 ein wichtiges Instrument der ägyptischen Führung, um ihre außenpolitische Diversifizierungsstrategie voranzutreiben. Wurden zwischen 2007 und 2010 über 80 Prozent der ägyptischen Rüstungskäufe in den USA getätigt, waren es zwischen 2011 und 2014 lediglich 21 Prozent. Gemessen am Auftragsvolumen fielen die USA deutlich hinter Russland (40 Prozent) und Westeuropa (26 Prozent) zurück.⁸¹ Allerdings deutet die Höhe der erfolgten Geschäftsabschlüsse darauf hin, dass sie nicht nur Mittel zum Zweck der Diversifizierung waren. Zwischen Mitte 2013 und Ende 2015 unterschrieb Ägypten Rüstungsverträge im Wert von insgesamt rund 12 Milliarden US-Dollar.⁸² In diesen zweieinhalb Jahren wurden somit Waffenkäufe vereinbart, die fast

⁸¹ Eigene Berechnungen, Daten aus Catherine A. Theohary, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2007–2014*, Washington, D.C.: CRS, 21.12.2015 (CRS Report, R44320), <www.fas.org/sgp/crs/weapons/R44320.pdf> (Zugriff am 4.7.2016). Hierbei handelt es sich nicht um Kaufverträge, sondern um grundsätzliche (Regierungs-) Vereinbarungen über Rüstungsgeschäfte. Mit der russischen Regierung scheint es Rahmenverträge im Volumen von 3,5 Milliarden US-Dollar zu geben.

⁸² Eigene Schätzungen, basierend vor allem auf den Waffengeschäften mit Frankreich (insbesondere Mistral-Hubschrauberträger, Rafale-Mehrzweckkampfflugzeuge und Gowind-Korvetten), Russland (insbesondere Kamov-Ka-52-Angriffshubschrauber und Luftabwehrsystem Antey-2500) und den USA (insbesondere F-16-Mehrzweckkampfflugzeuge, Bauteile für Abrams-Kampfpanzer).

doppelt so teuer waren wie jene in den letzten vier Jahren der Mubarak-Ära (2007 bis 2010).⁸³

Offizielle Verlautbarungen, wonach die Rüstungskäufe zur Abwehr terroristischer Bedrohungen dienen sollen, scheinen angesichts der beschafften Waffensysteme wenig plausibel. U-Boote, Hubschrauberträger und Luftabwehrraketen sind für den Anti-Terror-Kampf ungeeignet. Vielmehr zielt Kairo gegenwärtige Politik darauf, die militärischen Fähigkeiten des Landes umfassend zu verbessern. Dabei dürfte die kostspielige Aufrüstung nicht nur den Machtzuwachs der Armee widerspiegeln, durch den militärische Interessen – darunter Waffenkäufe – höhere Priorität im politischen Entscheidungsprozess erhalten haben. Vielmehr kommt der Aufrüstung offenbar auch eine außenpolitische Funktion zu. Darauf deutet nicht zuletzt der bereits erwähnte Umstand hin, dass General Mohammed al-Assar, der außenpolitische Strategie im Militär, zum Staatsminister für Militärproduktion ernannt wurde.

Tatsächlich dürfte es der Staatsführung auch darum gehen, dass Ägypten durch Aufbau und Projektion von »Hardpower« befähigt wird, sich Ländern außerhalb der Region ebenso wie finanziell potenten Nachbarstaaten verstärkt als »Sicherheitspartner« anzubieten – und damit die eigene Position bei Verhandlungen um politische Rentenzahlungen deutlich zu verbessern. Dabei dürften die Generäle nicht zuletzt den Golfkrieg von 1991 vor Augen haben. Damals wurde Ägyptens Kriegsbeteiligung hoch entlohnt – mit Milliarden US-Dollar sowie einem umfangreichen Schuldenerlass seitens der Golfmonarchien und der westlichen Staatengemeinschaft.⁸⁴ Dass Kairo am

Krieg gegen den Irak teilnahm, verhinderte so den drohenden Staatsbankrott Ägyptens und sicherte das wirtschaftliche Überleben des Mubarak-Regimes.

Das militärische Engagement in der westlich geführten Allianz offenbarte damals aber auch, unter welchen Defizite die ägyptischen Streitkräfte litten. Gerade amerikanische Militärbeobachter stellten ihren Partnern kein gutes Zeugnis aus.⁸⁵ Bis heute gilt Ägypten, das über die mit Abstand größte Armee in der arabischen Welt verfügt,⁸⁶ kaum als ernstzunehmende Militärmacht. Deutlich wurde dies nicht erst, als Kairo daran scheiterte, den seit 2013 eskalierenden Aufstand auf der Sinai-Halbinsel niederzuschlagen.⁸⁷ Auch im Jahrzehnte andauernden Streit um das Nilwasser wurden Ägyptens mangelnde militärische Fähigkeiten erkennbar. Trotz Kriegsdrohungen aus Kairo war der wichtigste Oberanrainer Äthiopiens nicht bereit, den Forderungen Ägyptens nach Anerkennung seiner historischen Nutzungsrechte stattzugeben. Entsprechend hilflos musste die ägyptische Führung 2011 mitansehen, wie Äthiopien begann, einen ersten Hochdamm am Nil zu bauen.⁸⁸

Diesem Mangel an Hardpower versuchte die ägyptische Militärführung nach 2013 nicht nur durch massive Aufrüstung entgegenzuwirken. Parallel zu den

⁸⁵ Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen. Egypt's Road to Revolt*, London/New York 2014, S. 187. Die geplante Stationierung einer ägyptisch-syrischen Schutztruppe für die Golfländer kam nach dem Krieg von 1991 auch deswegen nicht zustande, weil die Golfstaaten Zweifel an den militärischen Fähigkeiten ihrer arabischen Verbündeten hegten. Anthony H. Cordesman/Khalid R. Al-Rodhan, *The Gulf Military Forces in an Era of Asymmetric War. Saudi Arabia*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2006, S. 104, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/060728_gulf_saudi.pdf> (Zugriff am 4.7.2016). Zur amerikanischen Sicht auf die ägyptischen Streitkräfte vgl. Norvell B. De Atkine, »Why Arabs Lose Wars«, in: *The Middle East Quarterly*, 6 (1999) 4, <www.meforum.org/441/why-arabs-lose-wars> (Zugriff am 4.7.2016).

⁸⁶ Vgl. IISS, »Chapter Seven: Middle East and North Africa«, in: *The Military Balance*, 116 (2016) 1, S. 307–364.

⁸⁷ »The Peninsular War. Egypt is Losing Control of the Sinai«, in: *The Economist*, 14.11.2015, <www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21678260-egypt-losing-control-sinai-peninsular-war> (Zugriff am 4.7.2016).

⁸⁸ Ägypten wird dadurch zumindest ein Stück weit die alleinige Kontrolle über seine wichtigste Wasserquelle verlieren. Vgl. Tobias von Lossow/Stephan Roll, *Ägyptens Nilwasserpolitik unter Sisi. Sicherheitspolitische Interessen befördern Annäherung an Äthiopien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP-Aktuell 13/2015), <www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/aegyptens_nilwasserpolitik.html> (Zugriff am 4.7.2016).

⁸³ Zu diesem Zweck wurde der Militärhaushalt in den Haushaltsjahren 2014/15 und 2015/16 offenbar um mehr als eine Milliarde US-Dollar erhöht – vor dem Hintergrund leerer Staatskassen ein bemerkenswerter Vorgang. Vgl. Zeinab Abul-Magd, »The Military«, in: Hokayem/Taha (Hg.), *Egypt after the Spring* [wie Fn. 72], S. 53–74. Möglich waren die Rüstungsgeschäfte letztlich aber nur aufgrund großzügiger Zugeständnisse, die die Verkäuferseite bei Preis und Zahlungsmodalitäten machte, sowie wegen der offenbar sehr hohen Finanzreserven der ägyptischen Streitkräfte. Ein Militärsprecher sagte dazu gegenüber Journalisten: »We have money under the mattress.« Vgl. Dan Williams, »Israel Says Egypt Buying Advanced Russian Air Defense System«, *Reuters*, 13.5.2015, <www.reuters.com/article/us-egypt-israel-russia-idUSKBN0NY22C20150513> (Zugriff am 4.7.2016). In westlichen Militärkreisen wird spekuliert, die ägyptische Armee verfüge über Dollar-Reserven in zweistelliger Milliardenhöhe.

⁸⁴ Vgl. Bessma Momani, *IMF-Egyptian Debt Negotiations*, Kairo: American University in Cairo Press, 2005 (Cairo Papers in Social Science 26/3).

Waffenkäufen setzte das Regime darauf, Ägyptens militärische Handlungskapazitäten außerhalb der Landesgrenzen auszubauen. Nur einen Tag vor seinem Rücktritt als Verteidigungsminister und der Bekanntgabe seiner Kandidatur für das Präsidentenamt hatte Sisi der Öffentlichkeit eine neugeschaffene »schnelle Eingreiftruppe« (Rapid Deployment Force) vorgestellt. Diese Einheit, die sich aus Abordnungen der unterschiedlichen Teilstreitkräfte zusammensetzt, soll nach Einschätzung ägyptischer Militäranalysten vor allem die Fähigkeit zum proaktiven Handeln des Militärs verbessern – und das nicht nur im Kontext terroristischer Bedrohungen. Durch die neue Truppe soll vielmehr auch Ägyptens Fähigkeit gestärkt werden, Operationen außerhalb der Landesgrenzen durchzuführen.⁸⁹ Im Blick hatte die Militärführung dabei wohl vor allem die Entwicklungen im westlichen Nachbarland Libyen.

Im libyschen Bürgerkrieg setzt Ägyptens Führung auf die einseitige, auch militärische Unterstützung von General Khalifa Haftar, der mit seinen Armee-Einheiten große Gebiete im Osten des Landes kontrolliert. Zunächst leistete Kairo logistische Hilfe bei Luftschlägen der VAE auf Stellungen von Haftars Gegnern.⁹⁰ Als Reaktion auf die Ermordung ägyptischer Gastarbeiter in Libyen flog Ägyptens Luftwaffe dann im Februar 2015 erstmals selbst Angriffe auf angebliche Stellungen islamistischer Milizen im Nachbarland. Bei diesem Einsatz waren ägyptische Soldaten zum ersten Mal seit dem Golfkrieg 1991 an Kampfhandlungen außerhalb des eigenen Landes beteiligt. Dabei verzichtete Kairo gänzlich auf eine vorherige Abstimmung mit den USA. Durch diesen Alleingang betonte die politische Führung in Kairo ihre Bereitschaft, zur Durchsetzung eigener Interessen auch auf militärische Ressourcen zurückzugreifen. Zugleich untermauerte sie Ägyptens Anspruch auf den Status einer regionalen Führungsmacht. So flankierte Präsident Sisi das militärische Eingreifen mit dem Vorschlag, eine gemeinsame arabische Armee zu gründen. Von den Mitgliedstaaten der Arabischen Liga wurde die Initiative angenommen, als die Organisation am 28./29. März 2015 im ägyptischen Sharm

al-Sheikh ein Gipfeltreffen abhielt.⁹¹ Es handelte sich keineswegs um eine neue Idee; allerdings waren entsprechende Vorstöße früher nicht zuletzt an den politischen Divergenzen in der Region gescheitert. Auch die ägyptische Initiative stieß auf Widerstand.⁹² Kairo hielt jedoch an dem Vorschlag fest und drängte, wenn auch wenig erfolgreich, auf die Umsetzung des im Gipfelbeschluss vereinbarten Follow-up-Prozesses.

Ausgezahlt haben sich Ausbau und Projektion von Hardpower für die ägyptische Führung bislang nicht. Besonders deutlich wurde dies im Frühjahr 2015, als die saudische Militäroffensive im Jemen begann. Die Sisi-Administration betrachtete den Jemen-Krieg als Chance, einen ähnlichen finanziellen Befreiungsschlag zu erreichen, wie er bereits 1991 durch Ägyptens Beteiligung an der Militärallianz gegen den Irak gelungen war. So hoffte man in Kairoer Regierungskreisen geradezu darauf, von Saudi-Arabien um Militärhilfe gebeten zu werden. Die ägyptische Position bei Verhandlungen um weitere Milliardenhilfen vom Golf hätte sich dadurch sprunghaft verbessert.⁹³ Es kam jedoch anders. Obwohl sich Saudi-Arabien bei seinem Feldzug gegen die schiitische Huthi-Miliz um Militärhilfe durch andere sunnitische Staaten bemühte, wurde Ägypten nicht explizit um Unterstützung gebeten.⁹⁴ Offenbar traute das saudische Herrscherhaus einem seiner engsten Verbündeten nicht zu, einen substantiellen militärischen Beitrag zu leisten. Oder aber Saudi-Arabien fürchtete die zu erwartenden Kosten einer ägyptischen Unterstützung. Ägypten wurde so zwar Teil der von Riad angeführten Ad-hoc-Koalition arabischer Staaten; sein militärisches Engagement blieb allerdings symbolischer Natur. Es beschränkte sich auf die Entsendung von vier Kriegsschiffen, deren Aufgabe darin bestand, die für

⁸⁹ »Die Bedeutung der Bildung einer Einheit für »Rettung und schnelles Eingreifen« (arabisch), in: *al-Wafd*, 3.4.2014, <<http://bit.ly/al-Wafd>> (Zugriff am 21.3.2016).

⁹⁰ David D. Kirkpatrick/Eric Schmitt, »Arab Nations Strike in Libya, Surprising U.S.«, in: *The New York Times* (online), 25.8.2014, <www.nytimes.com/2014/08/26/world/africa/egypt-and-united-arab-emirates-said-to-have-secretly-carried-out-libya-airstrikes.html> (Zugriff am 4.7.2016).

⁹¹ Vgl. auch Jessica Noll/Stephan Roll, *Vom Jemen-Krieg zur gemeinsamen Armee? Ägyptisch-saudische Differenzen über arabische Militärkooperation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2015 (SWP-Aktuell 47/2015), <www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/arabische_militaerkooperation_aegyptisch_saudische_differenzen.html> (Zugriff am 4.7.2016).

⁹² Bei einigen Staaten stieß auf Unmut, dass Präsident Sisi das Projekt mit dem Kampf gegen islamistischen Terrorismus verknüpfte. In der Region gibt es sehr unterschiedliche Definitionen von Terrorismus. Besonders problematisch war das Desinteresse Saudi-Arabiens, das Diplomaten des Königreichs der ägyptischen Regierung bereits vor dem Gipfelbeschluss übermittelten.

⁹³ Interview mit ägyptischen Diplomaten, Kairo, Berlin, 2015.

⁹⁴ Vgl. Noll/Roll, *Vom Jemen-Krieg zur gemeinsamen Armee* [wie Fn. 91], S. 2ff.

Ägypten wichtige Schifffahrtspassage Bab al-Mandab zwischen Rotem Meer und Golf von Aden zu sichern.

Auch für die Zukunft scheint der Plan, Ägypten stärker als regionale Militärmacht zu präsentieren, wenig erfolgversprechend. Zum einen geht die gegenwärtige Aufrüstung offenbar an den Bedürfnissen der Armee vorbei. Aus Sicht von Militärexperten bräuchten die ägyptischen Streitkräfte etwa statt neuer Kampfjets eher besser ausgebildete Piloten.⁹⁵ Komplexe Waffensysteme wie die Hubschrauberträger der Mistral-Klasse dürften zumindest mittelfristig nicht beherrschbar sein.⁹⁶ Ob die militärischen Fähigkeiten des Landes durch solche Anschaffungen tatsächlich steigen, bleibt daher abzuwarten. Zum anderen wird auch von den übrigen Staaten der Region massiv aufgerüstet. Das gilt gerade für Saudi-Arabien. Seit der Thronbesteigung von König Salman hat das Land den Ausbau seiner militärischen Fähigkeiten nochmals verstärkt; 2014/2015 war es der größte Waffenimporteur weltweit.⁹⁷ Vor diesem Hintergrund dürfte es noch schwieriger geworden sein, Ägypten durch Stärkung seiner militärischen Kapazitäten als außenpolitischen Partner für Staaten innerhalb wie außerhalb der Region attraktiver zu machen.

⁹⁵ Vgl. Noah Rayman, »The Real Reason Egypt Is Buying Fighter Jets from France«, in: *Time* (online), 14.2.2015, <<http://time.com/3710118/egypt-rafale-fighter-jet-france/>> (Zugriff am 4.7.2016).

⁹⁶ Vgl. Ben Ho Wan Beng, *Egypt's Acquisition of the Mistral Amphibious Assault Ship: An Operational Analysis*, Center for International Maritime Security, 8.10.2015, <<http://cimsec.org/egypts-acquisition-mistral-amphibious-assault-ship-operational-analysis/19174>> (Zugriff am 4.7.2016).

⁹⁷ Vgl. William Maclean, »Saudi Arabia Outpaces India to Become Top Defense Importer«, *Reuters*, 8.3.2015 <www.reuters.com/article/us-defence-supplies-saudi-idUSKBNOM40FY20150308> (Zugriff am 4.7.2016); Nafeesa Syeed, »Saudi Arabia's Weapons Imports Lead Surge in Global Arms Sale«, *Bloomberg*, 12.6.2016, <www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-12/saudi-arabia-s-weapons-imports-lead-surge-in-global-arms-sales> (Zugriff am 4.7.2016).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Ägyptens außenpolitische Neuorientierung hat sich für das Sisi-Regime allenfalls kurzfristig ausgezahlt. Dank der milliarden schweren Transferzahlungen aus den Golfmonarchien konnte im Sommer 2013 der Staatsbankrott zunächst abgewendet werden. Zudem begünstigten diese Zahlungen das brutale Vorgehen des Regimes gegen politische Opposition und kritische Zivilgesellschaft, da Kairo keine Rücksicht auf Kritik westlicher Staaten nehmen und sich nicht vor Sanktionen fürchten musste. Nach Angaben ägyptischer und internationaler Menschenrechtsorganisationen wurden seit dem Militärputsch bei Protesten vermutlich über 2000 Zivilisten durch Sicherheitskräfte getötet und mehr als 40 000 tatsächliche oder angebliche Regimegegner inhaftiert.⁹⁸ Zudem mehrten sich die Berichte über Zwangsverschleppungen und Folter durch Sicherheitskräfte. Die Kritik aus westlichen Hauptstädten an diesen gravierenden Menschenrechtsverletzungen – die ohnehin nur sehr verhalten erklang – konnte die politische Führung in Kairo selbstbewusst zurückweisen. Seit 2014 bemühten sich die Regierungen der USA und der europäischen Staaten, die Beziehungen zum Sisi-Regime zu normalisieren. Dies hatte mit der ägyptischen Annäherung an Russland zu tun, aber auch mit wirtschaftlichen Anreizen, die Kairo in Form von Geschäftsabschlüssen im Rüstungs- und Infrastrukturbereich zu setzen verstand.

In Ägypten selbst stößt die Außenpolitik der Sisi-Administration indes zunehmend auf Widerstand. So führte die Rückgabe der beiden Inseln Tiran und Sanafir an Saudi-Arabien zu erheblichen Protesten im Inneren. Scharf kritisiert wurde Sisis Entscheidung nicht nur von der »üblichen« Opposition aus Muslimbrüdern und Aktivistengruppen, sondern auch von staatlichen Funktionsträgern wie etwa dem Vorsitzenden des größten staatlichen Medienkonglomerats

Ahram.⁹⁹ Ein Verwaltungsgericht erklärte die Inselrückgabe sogar für illegal, was den Widerstand dagegen weiter anheizte. Die als unterwürfig wahrgenommene Annäherung an Saudi-Arabien geht vielen Ägyptern zu weit. Aber auch die Intensivierung der Beziehungen zu Russland wird in den sozialen Medien zunehmend kritisch diskutiert. Im Mittelpunkt steht dabei vor allem das Abkommen über den Bau des ersten ägyptischen Atomkraftwerks, das Kairo erhebliche finanzielle Verpflichtungen gegenüber Russland aufbürden würde.¹⁰⁰

Vor allem aber ist es der ägyptischen Führung mit ihrer außenpolitischen Neuorientierung nicht gelungen, die Wirtschaft des Landes nachhaltig zu stabilisieren. Zum einen ist dies auf die Erosion der inneren Sicherheit infolge der ausufernden staatlichen Repression zurückzuführen. Unter der politischen Verantwortung von Abdel Fattah al-Sisi – zunächst als Militärführer, dann als Präsident – wurde eine Gewaltspirale ausgelöst, die sich sehr negativ auf die Sicherheitslage im Land auswirkt. Die weitgehende politische Exklusion und Unterdrückung des islamistischen Lagers, allen voran der Muslimbruderschaft, befördert Radikalisierung. Dabei dürfte erfahrenes Unrecht in ägyptischen Gefängnissen sowie der Verlust von Angehörigen und Freunden durch staatliche Gewaltexzesse oftmals ursächlich für terroristische Taten sein. Dieser Teufelskreis aus zunehmender Radikalisierung infolge staatlicher Repression hat desaströse Folgen für die Wirtschaft des Landes, weil ausländische Investitionen ausbleiben und der Tourismus leidet.¹⁰¹

Zum anderen haben die unkonditionierten Hilfszahlungen aus den Golfstaaten dazu beigetragen, dass überfällige Wirtschaftsreformen verzögert wurden.

⁹⁸ Vgl. Michele Dunne/Scott Williamson, *Egypt's Unprecedented Instability by the Numbers*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 24.3.2014, <<http://carnegieendowment.org/2014/03/24/egypt-s-unprecedented-instability-by-numbers/h5j3>>; Human Rights Watch, *Egypt – Events of 2015*, <www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/egypt> (Zugriff jeweils 4.7.2016).

⁹⁹ Lin Noueihed/Omar Fahmy, »Sisi Stirs Uproar on Free Speech after Egypt Transfers Islands«, *Reuters*, 13.4.2016, <www.reuters.com/article/us-egypt-sisi-idUSKCN0XA1FC> (Zugriff am 4.7.2016).

¹⁰⁰ Vgl. etwa die im Netz vielbeachtete Analyse »Fragen an die Verantwortlichen in der Regierung und an der Spitze der Republik zum Nukleardeal mit Russland« (auf Arabisch), <www.facebook.com/almawkef.almasry/posts/804781806288385> (Zugriff am 12.8.2016).

¹⁰¹ Vgl. Wendell Steavenson, »By Cracking Down, Sisi Risks a New Uprising in Egypt«, in: *Financial Times* (online), 18.2.2016.

Wichtig für Ägypten wäre es zudem, die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern – durch Rechtssicherheit, glaubwürdige Bekämpfung der endemischen Korruption und mehr Transparenz bei staatlichen Entscheidungsprozessen. Stattdessen jedoch setzte das Regime auf kostspielige Prestigeprojekte wie den Ausbau des Suez-Kanals, die allenfalls kurzfristige Beschäftigungsimpulse brachten. Ein langfristig wirkender Wirtschaftsaufschwung ließ sich so nicht erreichen; dazu hätte es vielmehr privater und vor allem ausländischer Investitionen bedurft. Der Anstieg des BIP blieb deshalb äußerst verhalten. Das Pro-Kopf-Wachstum lag 2015 mit rund 2 Prozent nur geringfügig über den Wachstumsraten entwickelter Industrieländer. Es reicht bei weitem nicht aus, um Beschäftigungsmöglichkeiten für die über 800 000 Berufseinsteiger auf dem ägyptischen Arbeitsmarkt zu schaffen.¹⁰² Daher hat sich die soziale Lage insbesondere vieler junger Ägypter seit 2013 noch weiter verschlechtert. Mehr als jeder zweite der 18- bis 29-Jährigen lebt mittlerweile unter oder nahe der nationalen Armutsgrenze.¹⁰³ Vor allem aber blieb der Zustand der Staatsfinanzen weiterhin kritisch. Trotz der Finanzspritzen vom Golf fielen die Devisenreserven abermals und erreichten im Juli 2016 mit 15,5 Milliarden US-Dollar ein ähnlich niedriges Niveau wie in den Monaten vor dem Militärputsch.¹⁰⁴ Das Haushaltsdefizit konnte nicht verringert werden; es lag im Haushaltsjahr 2015/16 deutlich über 10 Prozent des BIP.¹⁰⁵ Und durch vermehrte Schuldenaufnahme ist die Zinslast weiter dramatisch gestiegen. Im Haushaltsjahr 2015/16 muss wohl deutlich mehr als ein Drittel der Staatseinnahmen – und damit über die Hälfte der Steuereinnahmen – für Zinszahlungen verwendet werden.¹⁰⁶

102 Vgl. Stephan Roll/Matthias Sailer, *Auf Sand gebaut:*

Ägyptens fragwürdige Strategie für Wachstum und Entwicklung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015 (SWP-Aktuell 25/2015), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A25_rll_sil.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

103 Sara Aggour, »Over 50% of Egyptian Youth Are Poor: CAPMAS«, in: *Daily News Egypt*, 12.8.2014, <www.dailynews-egypt.com/2014/08/12/50-egyptian-youth-poor-capmas/> (Zugriff am 4.7.2016).

104 Vgl. »Egypt Reserves Drop to 16-Month Low in July Amid IMF Talks«, *Bloomberg*, 8.8.2016, <www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-08/egypt-july-fx-reserves-drop-to-lowest-level-since-march-2015> (Zugriff am 10.8.2016).

105 Vgl. Economist Intelligence Unit (Hg.), *Country Report Egypt* [wie Fn. 35].

106 Im Haushaltsjahr 2014/15 betrug der Anteil schon 33 Prozent. Für das Haushaltsjahr 2015/16 prognostiziert das ägyptische Finanzministerium 39 Prozent für den

Angesichts dieser dramatischen Zuspitzung von Ägyptens Wirtschaftskrise musste die Sisi-Administration die internationalen Geberinstitutionen um Beistand ersuchen. Bereits Ende 2015 wurde ein Weltbank-Kredit über 3 Milliarden US-Dollar ausgehandelt, der die Staatsfinanzen stärken und Raum für überfällige Wirtschaftsreformen schaffen soll.¹⁰⁷ Im Juli 2016 bat Kairo schließlich den IWF um Unterstützung. Auf Arbeitsebene wurde in kürzester Zeit ein Kreditabkommen über 12 Milliarden US-Dollar ausgehandelt, das helfen soll, Ägyptens Staatsfinanzen über die kommenden drei Jahre zu stabilisieren. Als Auflage verlangt der IWF offenbar vor allem eine Reform des Wechselkursregimes, Subventionskürzungen sowie die Einführung einer Mehrwertsteuer.¹⁰⁸ Letztlich musste Ägypten also doch auf Hilfe des IWF zurückgreifen – dies zeigt, dass die Außenpolitik des Sisi-Regimes drei Jahre nach dem Putsch weitgehend gescheitert ist. Gute Beziehungen zu den westlichen Staaten und den von ihnen dominierten Geberinstitutionen sind – anders als von Diplomaten des Landes gerne suggeriert – alternativlos für die ägyptische Staatsführung. Deutschland und seine europäischen Partner sollten sich diese Situation klar vor Augen führen. Für sie bietet sich nun eine Gelegenheit, die eigene Politik gegenüber Ägypten neu auszurichten. Im Mittelpunkt des außenpolitischen Handelns sollte zukünftig nicht die Festigung des Sisi-Regimes stehen, sondern vielmehr die nachhaltige politische und wirtschaftliche Stabilisierung des Landes. Die folgenden vier Punkte sollten hier berücksichtigt werden.

»Budget-Sektor« (ohne die konsolidierten Bilanzen der National Investment Bank und der Sozialversicherungsfonds). Allerdings fallen die Zahlen für das erste Halbjahr mit 58 Prozent bereits deutlich höher aus. Vgl. Ministry of Finance, »The Financial Monthly«, 2 (2016) 9, <www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/Reports/monthly/2016/July2016/section%209.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

107 Die Weltbank hielt die Auszahlung des Kredits zunächst allerdings zurück, denn im ägyptischen Parlament verzögerte sich die Entscheidung über Wirtschaftsreformen, die eine Voraussetzung für den Kreditvertrag bilden. Vgl. »World Bank set to provide Egypt with first \$1 billion of \$3 billion loan«, *Reuters*, 13.4.2016, <www.reuters.com/article/us-egypt-loans-idUSKCN0XA0NK> (Zugriff am 10.8.2016).

108 Die genauen Konditionen waren bei Veröffentlichung dieser Studie noch nicht bekannt.

1. Politische und wirtschaftliche Reformen einfordern

Die ägyptische Außenpolitik war bislang erfolgreich darin, eine Entpolitisierung der Beziehungen zu den westlichen Staaten zu befördern. Westliche Regierungen beschränkten sich zunehmend auf die Wirtschaftsbeziehungen und die technische Entwicklungszusammenarbeit mit Ägypten. Forderungen nach politischen Reformen wurden kaum erhoben. Tatsächlich ist aber gerade die Entpolitisierung der falsche Weg. Denn Erfahrungen mit diesem Ansatz haben die westlichen Staaten bereits in der 30-jährigen Mubarak-Ära gemacht. Dabei zeigte sich, dass die Fokussierung auf Wirtschafts- und Entwicklungskooperation eben nicht jene positiven Spill-over-Effekte zugunsten notwendiger Veränderungen mit sich bringt, die von Befürwortern einer solchen Politik postuliert werden. Im Gegenteil: Die von außen unterstützten »Wirtschaftsreformen« in der letzten Dekade der Mubarak-Ära dienten tatsächlich dazu, die Herrschaft des Regimes zu sichern.¹⁰⁹ Soziale Ungleichheit in Ägypten wurde dadurch noch verschärft; Korruption und Misswirtschaft gingen keineswegs zurück.

Was jetzt notwendig ist, sind politische Reformen, die auf bessere Regierungsführung und damit zuerst auf einen Abbau der exzessiven polizeistaatlichen Repression abzielen. Ansonsten droht nicht nur eine weitere Radikalisierung und damit eine Beschleunigung der Gewaltspirale im Land. Auch würden Wirtschaftsreformen im jetzigen Umfeld schnell an ihre Grenzen stoßen. Eine politische wie ökonomische Destabilisierung Ägyptens aber hätte für Europa unabsehbare Negativfolgen – sowohl durch zunehmenden Migrationsdruck als auch durch den möglichen Export terroristischer Gewalt. Es ist daher unabdingbar, der ägyptischen Führung gegenüber eine wesentlich offensivere Politik zu verfolgen. Nicht ausreichend ist dabei eine »zweigleisige Strategie«, wie sie von europäischen Diplomaten in Hintergrundgesprächen skizziert wird. Demnach kritisiert man die ägyptische Führung auf internationaler Bühne – vor allem im UN-Menschenrechtsrat –, führt ansonsten aber die (technische) Zusammenarbeit weiter. Letztlich liegt auch den aktuellen Hilfspaketen von Weltbank und IWF diese Logik zugrunde. Notwendig wäre hingegen,

klare Forderungen an das Sisi-Regime in Bezug auf politische Reformen zu stellen. Im Mittelpunkt stehen sollten dabei zunächst ein Ende der Polizeigewalt, die Freilassung politischer Gefangener sowie der Abbau rechtlicher Restriktionen für die Zivilgesellschaft (wie bei Versammlungs-, Vereinigungs- und Pressefreiheit).¹¹⁰ Diese drei zentralen Forderungen sollten nicht durch falsche Signale unterminiert werden, etwa einen Ausbau der Polizeikooperation. Mit solchen Maßnahmen würden Deutschland und seine europäischen Partner die Menschenrechtsverletzungen in Ägypten eher begünstigen, solange dort der politische Wille fehlt, eine umfassende Sicherheitssektorreform durchzuführen.

2. Die richtigen Adressaten wählen

Wichtig ist, bei Forderungen gegenüber der ägyptischen Administration die richtigen Adressaten zu wählen. Hinterzimmerdiplomatie hat bislang keinerlei Ergebnisse gebracht, was nicht zuletzt am Beispiel der deutsch-ägyptischen Regierungsverhandlungen über Status und Arbeitssituation der politischen Stiftungen deutlich wurde.¹¹¹ Vielmehr sollten die drei skizzierten Forderungen an Kairo öffentlich erhoben werden. Parallel dazu scheint es allerdings auch geraten, auf Arbeitsebene die Kontakte zum ägyptischen Militär zu intensivieren. Nicht zuletzt die Außenpolitikanalyse zeigt, dass in Ägypten dem Militär als institutionellem Akteur eine entscheidende Rolle im politischen Entscheidungsprozess zukommt. Dass Reformen ohne Einwilligung des Militärs umgesetzt werden, erscheint daher gegenwärtig nicht realistisch. Eine Intensivierung der Kontakte zu den Streitkräften – etwa durch hochrangige Besuche von Militärdelegationen oder durch Austausch von Militärpersonal bei Schulungen – könnte auch dabei helfen, der Generalität die Botschaft zu vermitteln, dass Deutschland und die EU mit ihren Forderungen keineswegs die Rolle

¹⁰⁹ Vgl. Thomas Demmelhuber/Stephan Roll, *Herrschaftssicherung in Ägypten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Studie 20/2007), <www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/herrschaftssicherung_in_aegypten.html> (Zugriff am 4.7.2016).

¹¹⁰ Vgl. hierzu auch den Aufruf der European Working Group on Egypt, eines Zusammenschlusses von Wissenschaftlern der wichtigsten europäischen Forschungsinstitute, die zu Ägypten arbeiten: European Working Group on Egypt, »Open Letter«, 15.4.2016, <www.ecfr.eu/article/commentary_open_letter_from_the_european_working_group_on_egypt> (Zugriff am 20.8.2016).

¹¹¹ Vgl. Martin Gehlen, »Wie Ägypten Stiftungen vertreibt«, in: *Frankfurter Rundschau*, 3.9.2015, <www.fr-online.de/politik/diktatur-wie-aegypten-stiftungen-vertreibt,1472596,31705206.html> (Zugriff am 4.7.2016).

des Militärs in Ägyptens Gesellschaft in Frage stellen wollen. So notwendig es aus westlicher Sicht sein mag, das Militär einer gewählten, zivilen Staatsführung unterzuordnen, wird eine solche Entwicklung von außen kaum zu erzwingen sein.

Stärkere Kontakte zur ägyptischen Militärführung sollten indes keineswegs mit einer engeren Kooperation im Rüstungsbereich einhergehen. Waffenlieferungen an Ägypten sind wegen der anhaltenden staatlichen Repression dort kaum zu rechtfertigen. Hinzu kommt, dass durch Rüstungsverkäufe an Ägypten die wirtschaftliche Destabilisierung des Landes indirekt noch befördert wird. Denn während die politische Führung in Kairo finanzielle Ressourcen für Rüstungsgüter bereitstellt, fehlen entsprechende Gelder in anderen Bereichen.

3. Konditionen (richtig) setzen

Die Benennung von Missständen allein reicht nicht aus, um eine Änderung der Verhältnisse herbeizuführen. Es sollte daher zur zentralen Bedingung für weitere Finanzhilfen an Ägypten gemacht werden, dass Kairo die oben skizzierten Forderungen zumindest schrittweise erfüllt. Nicht erst seit 2011, sondern bereits während der Mubarak-Ära hat sich auf westlicher Geberseite das Narrativ festgesetzt, eine Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit werde von ägyptischer Seite nicht akzeptiert und sei daher keine realistische Option. Finanzhilfen machte man meist nicht davon abhängig, dass zuvor gestellte Bedingungen tatsächlich erfüllt werden, und die Entwicklungszusammenarbeit mit Ägypten verlief meist unkonditioniert. In Bezug auf EU-Hilfen wurde dies vom Europäischen Rechnungshof deutlich kritisiert.¹¹²

Dabei ist der Ansatz einer Zusammenarbeit ohne Konditionen nicht allein deshalb zu hinterfragen, weil er bislang nur magere Ergebnisse gebracht hat. Zweifelhaft ist auch die Grundannahme, die hinter dieser Vorgehensweise steht. So ist keineswegs erwiesen, dass die ägyptische Seite sich nicht doch Konditionen beugen würde, sofern diese geschickt gesetzt werden. Zwar steht zu erwarten, dass ägyptische Regierungsvertreter in Verhandlungen mit internationalen Gebern alles tun werden, um sich Konditionen zu

widersetzen. Doch auch offene Drohungen – etwa jene, dass die Zahl von Flüchtlingen aus Ägypten steigen könnte – sollten nicht dazu verleiten, auf Auflagen zu verzichten. Denn klar ist, dass bedingungslose Finanzhilfen die sozioökonomischen Probleme Ägyptens und damit die Ursache von Migrationsdruck nicht nachhaltig beheben können. Auch die von westlichen Diplomaten oftmals beschworene Gefahr, eine Politik der Konditionalität würde von der ägyptischen Öffentlichkeit als neokoloniale Einmischung verstanden, ist kein zwingendes Argument. Genauso gut könnte die zunehmende Unzufriedenheit mit der eigenen Führung bewirken, dass die ägyptische Bevölkerung von außen gesetzte, transparente Konditionen unterstützt.

Gerade der Anfang August 2016 ausgehandelte IWF-Kredit könnte in diesem Sinne genutzt werden. In seiner jetzigen Form, die lediglich makroökonomische Konditionen vorsieht, sollten Deutschland und seine EU-Partner dem Kredit im Exekutivrat des IWF daher nicht zustimmen. Zielführender wäre es, den Kredit in ein – durchaus noch umfangreicheres – internationales Hilfsprogramm für Ägypten einzubinden, das nicht nur an Wirtschaftsreformen geknüpft wird, sondern auch an eine Reform des politischen Rahmens.¹¹³

4. Allianzen innerhalb der EU und mit den USA bilden

Bislang war die westliche Staatengemeinschaft wenig erfolgreich darin, gemeinsame politische Positionen gegenüber der ägyptischen Führung zu entwickeln. Einzig im UN-Menschenrechtsrat wurde 2014 eine gemeinsame Stellungnahme formuliert. Darin kritisierten 26 westliche Staaten die Menschenrechtssituation in Ägypten.¹¹⁴ Seitdem ist es nicht mehr gelungen, das Sisi-Regime im Rahmen eines solchen konzentrierten Vorgehens durch internationale Gremien zu verurteilen. Vor allem aber konnten sich die west-

¹¹³ Vgl. hierzu auch Matthias Sailer/Stephan Roll, »Wird der IWF-Kredit für Ägypten zur vertanen Chance?«, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 16.8.2016 (»Kurz gesagt«), <www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/wird-iwf-kredit-fuer-aegypten-zur-vertanen-chance.html> (Zugriff am 16.8.2016).

¹¹⁴ Permanent Mission of Denmark to UN Geneva, *Denmark and 26 other Countries Addresses Human Rights Situation in Egypt at HRC25*, Genf, 7.4.2014, <<http://fngeneve.um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsID=EB280696-2F4F-427A-A721-5963916F2CB2>> (Zugriff am 4.7.2016).

¹¹² Vgl. European Court of Auditors, *EU Cooperation with Egypt in the Field of Governance*, Luxemburg 2013 (Special Report No. 4/2013), <www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_04/SR13_04_EN.PDF> (Zugriff am 4.7.2016).

lichen Staaten nicht auf konkrete Maßnahmen einigen, um politischen Druck gegenüber Kairo aufzubauen. Selbst innerhalb der EU gab es keine erfolgreiche Abstimmung über ein gemeinsames Handeln; dies offenbarte sich nicht zuletzt daran, wie das 2013 von den EU-Staaten beschlossene Embargo für Waffenexporte an Ägypten interpretiert und umgesetzt wurde.

Sowohl die EU-Kommission als auch die Bundesregierung sollten daher stärker als bisher auf eine gemeinsame europäische Linie, aber auch auf eine engere Abstimmung mit der US-Administration hinarbeiten. Angesichts eines gemeinsamen Grundinteresses an der Stabilität Ägyptens dürfte es durchaus eine Basis für mehr Verständigung geben. Wichtig ist dabei nicht nur, durch eine Abstimmung der jeweiligen bilateralen Beziehungen den Druck auf die ägyptische Führung zu erhöhen. Wie im Fall des IWF beschrieben, wäre auch die Kreditvergabepolitik multinationaler Geberinstitutionen ein wichtiger Ansatzpunkt. Für multinationale Entwicklungsbanken wie die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) oder die Europäische Investitionsbank sind Deutschland und seine europäischen Partner die wichtigsten Geberländer. Als solche sollten sie auf Konditionen bei der Kreditvergabe drängen, die im Sinne der oben skizzierten Forderungen darauf zielen, die Menschenrechtssituation in Ägypten zu verbessern und die Zivilgesellschaft im Land zu stärken. Oftmals geht es dabei gar nicht um eine grundsätzliche Änderung der Vergabepolitik, sondern lediglich darum, die eigenen Vergaberichtlinien einzuhalten¹¹⁵ oder selbstproklamierte Ziele – wie die Förderung »Guter Regierungsführung« – zu erreichen.

Sollte es innerhalb der EU nicht gelingen, weitere Unterstützungsleistungen für Ägypten an die Durchführung der genannten politischen Reformen zu binden, sollte Deutschland unilateral handeln. Denn die ökonomischen wie politischen Kosten einer weitgehend unkonditionierten Unterstützung Ägyptens stehen zum möglichen Nutzen in keinem Verhältnis.

¹¹⁵ Dass diese bei der Vergabepolitik oftmals kaum berücksichtigt werden, zeigte beispielhaft die Entscheidung der EBRD im Oktober 2015, Ägypten als Operationsland (»country of operation«) einzustufen und dadurch die Kreditvergabe deutlich auszuweiten. Diese Entscheidung steht im offensichtlichen Widerspruch zur Satzung der Bank, die vorsieht, dass sich die Empfängerländer »zu den Grundsätzen der Mehrparteiendemokratie, des Pluralismus und der Marktwirtschaft bekennen und diese anwenden« (vgl. Artikel 1 der Satzung der EBRD).

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EU	Europäische Union
IWF	Internationaler Währungsfonds
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
SCAF	Supreme Council of the Armed Forces
UN	United Nations

Lektüre-Hinweise

Matthias Sailer/Stephan Roll

Wird der IWF-Kredit für Ägypten zur vertanen Chance?

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 16.8.2016
(»Kurz gesagt«)

Muriel Asseburg/Isabelle Werenfels/Heiko Wimmen

Transformationspartnerschaften neu ausrichten: Weichenstellungen statt Gießkannenprinzip

in: Volker Perthes (Hg.), *Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016, S. 37–40

Matthias Sailer

Veränderte Prioritäten am Golf. Saudi-Arabien und die Emirate überdenken ihre Beziehungen zu Ägypten

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016
(SWP-Aktuell 1/2016)

Jannis Grimm

Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft. Staatliche Gewalt, Verengung des öffentlichen Raums und außergesetzliche Verfolgung

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2015
(SWP-Aktuell 60/2015)

Stephan Roll/Matthias Sailer

Auf Sand gebaut: Ägyptens fragwürdige Strategie für Wachstum und Entwicklung

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015
(SWP-Aktuell 25/2015)